د. محمد الهماوندي

# الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية

## دراسة نظرية مقارنة



حسن يوسف الدويش



# الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية

د . محمد الهماوندي

# الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية

## دراسة نظرية مقارنة




دار المستقبل العربي

تصميم الغلاف

حلمي التوني

دار المستقبل العربي



الطبعة الأولى ١٩٩٠

دار المستقبل العربي

٤١ شارع بيروت . مصر الجديدة

ت ٦٦٥٩٠٠ القاهرة



## المقــدمة

مفهوم الحكم الذاتى مقارناً بالنظم اللا مركزية الادارية الإقليمية واللامركزية السياسية «الفيدرالية» الذى تدور حوله فصول هذا الكتاب ، هو موضوع يرتبط بحياتنا السياسية والقانونية ، إذ له فى الواقع عدة تطبيقات عملية فى كردستان العراق [(١)] ، وجنوب السودان [(٢)] وكذلك هو أحد الحلول المطروحة فى السياسة الدولية لضمان حق فلسطين [(٣)] على اساسه ، بيدانه لم يحفل بدراسة قانونية مستقلة لذاتها أو مقارنة بغيرها من النظم الادارية «اللامركزية الادارية الاقليمية» أو النظم القانونية ذات الطابع السياسى مثل اللامركزية السياسية «الفيدرالية» ، وكذلك — للأسف — لايزال بعيداً عن الدراسة والبحث فى المعاهد والكليات فى جامعاتنا .

(١ ، ٢ ، ٣) لما كان الهدف الأساسى لموضوع هذا الكتاب هو دراسة نظرية للحكم الذاتى بوجه عام ، فقد أن لنا في هذا المؤلف الاحاطة والبحث في الحكم الذاتى لكردستان العراق أو لجنوب السودان ، أو لفلسطين ، وهذه الموضوعات لترابطها واندماجها بالظروف السياسية الداخلية والاقليمية والدولية المعقدة ، فإنها تحتاج الى دراسة مستقلة ومتأنية يتوافر فيها العمق والتفصيل ، وذلك بالقدر الذى يتناسب مع دور وأهمية كل منها ، ولما كان النطاق المحدد لهذا البحث الراهن لايتسع لدراسة تفصيلية فيما يتعلق بهذه المسائل ، فاننا قد أفردنا لكل منها كتابا خاصاً أو بحثا مستقلاً سميناه « جنوب السودان والحكم الذاتى » و « الحكم الذاتى لفلسطين » جميعنا فيها ماتيسر لنا جمعه لهذه المسائل الحكم الذاتى لكردستان العراق بين الفكر السياسى المعارض والتطبيق الحكومى ونأمل في المستقبل القريب ان يوفقنا الله سبحانه وتعالى في طبعها ونشرها .

الحكم الذاتى ذو تاريخ طويل في التفكير الانسانى الفلسفى والقانونى هذا الأمر قد أكسبه شيئاً من الغموض والتعقيد نتيجة للمعانى والأدوار التاريخية التى مر بها ، وللإزدواج في مدلولها بين الجانب السياسى والجانب القانونى . فحين نريد أن نعرف مفهوم الحكم الذاتى ، يجب أن نميز الفهم القانونى عن الفكر السياسى للموضوع ، وندرك مدى التفاعل والترابط بين التفكير القانونى والسياسى . ولأجل توضيح ذلك خصصنا الباب التمهيدى لدراسة اهم المسائل التى تثيرها فكرة الحكم الذاتى ذاتها ، وحصرناها فى عدة نقاط ، منها : تعريف الحكم الذاتى . وتحديد أوصافه ، وأهمية دراسة الموضوع .

فى تعريف الحكم الذاتى تمكنا من وضع تعريفين له ، الأول : فى السياسة الدولية على اساس أنه « صيغة قانونية لمفهوم سياسى تتضمن منح نوع من الاستقلال الذاتى للأقاليم المستعمرة ، لأنها أصبحت من الوجهتين السياسية والاقتصادية جديرة بأن تقف وحدها مع ممارسة الدولة المستعمرة السيادة عليها ، والأخر فى القانون الداخلى قلنا بانه « نظام لا مركزى ، مبنى على اساس الاعتراف لاقليم مميز قومياً أو عرقياً داخل الدولة فى إدارة شئونه تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية »(١) .

وعن تحديد أوصافه نرى انه يمكن ــ بشكل عام ، وضع وصفين للحكم الذاتى : هما الحكم الذاتى الدولى Internatoianal Autonomie والحكم الذاتى الداخلى Interne Autonomie .

وتنحصر أهمية دراسة موضوع الحكم الذاتى فى مدى استطاعة الحكم الذاتى فى داخل اطار قانونى ان يكون أساساً لحل المشكلات والأزمات الداخلية ، ذات الطابع السياسى فى داخل الدولة ، وبالأخص مشكلة عدم التكامل الوطنى .

بعد انتهائنا من الباب التمهيدى ، بدأنا فى دراسة صلب الموضوع فى ثلاثة أبواب : اشتمل الباب الأول على الأصول التاريخية والنظرية لمفهوم الحكم الذاتى ، توصلنا فى الدراسة التاريخية للحكم الذاتى الى انه كان معروفاً منذ زمن عريق ، يرجع الى ما قبل الميلاد ــ عهد الاغريق والرومان ــ هذا بخلاف ما يفهم من جميع الكتابات العربية «القانونية والسياسية» . إن مفهوم الحكم الذاتى هو احدى

---

(١) محمدهما وندى ، فكرة الحكم الذاتى والأقليات العرفية دراسة تطبيقية في الوطن العربي ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨٥ ، ص ١٥ ، ١٩ .

النظريات السياسية الخارجية البريطانية .

وتناولنا فى الأصول النظرية لمفهوم الحكم الذاتى معناه فى القانون الدولى العام ، والقانون العام الداخلى ، وتبين ان الحكم الذاتى فى ظل قواعد القانون الدولى العام ، قد ارتبط بالعديد من المفاهيم والمباديء السامية ، أبرزها حق تقرير المصير والاستقلال الوطنى . ولكننا لاحظنا أنه قد استخدم في الواقع كفكرة سياسية وصيغة للحكم ، لا لصالح الشعوب المستضعفة التي تقرر من أجلها الحكم الذاتي ، بل استخدم كوسيلة لتحديد العلاقة بينها وبين مستعمراتها .

مع ذلك عند تطبيق الحكم الذاتي الدولي علي إقليم ما ، نجد أنه يتصف بصفة الدولة ، ويكون لهيئاته إختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية . وأن الحكم الذاتي الدولي هو حق أصيل وثابت له — ورغم أن الميثاق لم يستخدم لفظ (الحق) إلا انه إعترف صراحة وبوضوح بالحكم الذاتي كمبدأ قانوني ملزم بإعتباره يدخل ضمن المباديء العامة للأمم المتحدة ، وبالتالي رتبت التزامات قانونية تجاه الدول القائمة علي إدارة هذه الأقاليم .

وعن مفهوم الحكم الذاتي في ظل القانون الداخلي ، قلنا أنه وإن كان شكلا من اشكال النظم اللامركزية ، إلا أنه لا يدخل ضمن أي نوع من أنواعها التى تعارف الفقه عليها ، فالحكم الداخلي لا يرتقي إلي درجة الفيدرالية ولا يهبط إلي مستوي اللامركزية الإدارية الإقليمية ، وأنه والحال هذه يشكل نظاما من نوع خاص ذى طبيعة قانونية خاصة ، فهو صيغة للحكم والإدارة ، بمعني أن هيئاته تمارس الوظيفة التشريعية فضلا عن الوظيفة الإدارية .

ومن مظاهر نظام الحكم الذاتي الداخلي فكرة القومية والتكامل الوطني ، وذلك بإعتباره حلا متقدما للمسألة القومية ولهذا النظام ثلاثة عناصر ، يتعلق الأول بفكرة الإقليم ، ويرتبط الثاني بالاستقلال الذاتي ، ويتمثل الثالث في الرقابة المركزية .

وقد قلنا إن الحكم الذاتي قد استخدم من قبل السلطة السياسية غالبا لتقوية ودعم مواقعها السياسية في الحكم . لذلك نجد في أغلب تطبيقاته — العراق ، السودان ، إيطاليا ، أسبانيا ، الاتحاد السوفيتى — لم يحقق مبدأ المساواة والمشاركة ، ولم يساعد على إسهام الأقاليم المميزة في السلطة العامة للدولة .

تناولنا في الباب الثانى النظم اللامركزية المشابهة لنظام الحكم الذاتى وهو نظام اللامركزية السياسية «الفيدرالية» واللامركزية الادارية الاقليمية ، وبغية تكوين نظرة علمية للنظامين تكلمنا فى هذا الباب عنها فى فصلين مستقلين .

الفصل الاول : الفيدرالية .

الفصل الثانى : اللامركزية الادارية الاقليمية

هذا وقدمنا عرضا وافيا للتمييز بين الحكم الذاتي والفيدرالية ، ونظام اللامركزية الإدارية الإقليمية وذلك في الباب الثالث بعنوان مقارنة بين نظام الحكم الذاتى الداخلى والنظم اللامركزية المشابهة على النحو التالى :ـ

الفصل الأول : التمييز بين الحكم الذاتي الدولي وبين الحكم الذاتي الداخلي .

الفصل الثاني : التمييز بين الحكم الذاتي وبين الفيدرالية .

الفصل الثالث : التمييز بين الحكم الذاتي الداخلي وبين اللامركزية الإدارية الاقليمية

وبعد أن استعرضنا مختلف الجوانب النظرية لفكرة الحكم الذاتى ، رأينا أن وضع نظرية قانونية لمفهوم الحكم الذاتي أمر في غاية الصعوبة ، في ظل السياسة الإستعمارية التي برز هذا المفهوم في كنفها أو في تطبيقاتها المتباينة في نطاق القانون الداخلي . فهل يتقرر الحكم الذاتي لكل قومية أو جماعة أثنولوجية متباينة في الدولة الواحدة ؟ ام لابد من قصر تطبيقاته علي النطاق الدولي ، باعتباره طريقا للإستقلال الوطني وبناء دولة قومية مستقلة ؟

لكن مع ذلك تبين لنا من خلال هذا البحث وعند تقدير نظام الحكم الذاتي الدولي ، أنه وجد كحل وسط بين السياسة الإستعمارية التقليدية ، وبين وعود الدول الإستعمارية في تحقيق الإستقلال الوطني للشعوب المستضعفة . أما الحكم الذاتي الداخلي ، فهو نظام خليط بين الفيدرالية واللامركزية ..

# الباب التمهيدى

## ١ ـ التعريف بالحكم الذاتى وتحديد أوصافه .

## ٢ ـ أهمية دراسة الموضوع .

## التعـريف
## بالحكم الذاتى وتحديد أوصافه

مفهوم الحكم الذاتى بمعناه العلمى ، وكأساس لحل مسألة القوميات وعدم التكامل ؛ فى داخل الدولة متعددة القوميات ، أو ذات الجماعات العرقية المختلفة ؛ هو مفهوم حديث لم تتناوله الدراسات الا فى بداية القرن الحالى ، ويعتبر الاتحاد السوفيتى فى مقدمة الدول التى اهتمت بدراسة مفهوم « الحكم الذاتى » اذ علق لينين – ومن بعده قادة السوفيت – على الحكم الذاتى أهمية بالغة كأساس لحل مسألة القوميات داخل الدولة السوفيتية ، مع هذا يمكن ارجاع جذوره فى الفكر السياسى المتعلق بالشئون والعلاقات الدولية الى زمن أقدم من ذلك بقرن ، وأما فى الفكر الفلسفى والقانونى ، فيرجع تاريخه الى عهود بعيدة(١) ، والمصطلح العربى « الحكم الذاتى » هو ترجمة للفظة الاغريقية «avcovouia» (٢) التى تقابل بالانجليزية « self-law » أى القانون الذاتى(٣) أو « self-govrnment» بمعنى الاستقلال الذاتى أو القدرة على الحكم الذاتى(٤) ، وجاء فى « Enciclopedia Treccani» الايطالية ان لفظ Autonomia أصله اغريقى «Auto» يعنى ذات «Nomia» يعنى القانون وفى معناه العام هو «القدرة على سن القوانين للذات

---

(١) انظر الصفحات (٢٨ ــ ٤٠) من هذا الكتاب .

(٢) Enciclopedia Treccani, Vatican, 1949. P-582-595.

(٣) «Autonomy:- A word of Greek orgin» «Self-Law» meaning self-government». Elliot (F)., A dictionary of politics. London 1971 P.31.

(٤) Denisov (A)., Soviet State Law. F-L-P-H. Moscow. 1960, P71.

أى أن يحكم الانسان نفسه بنفسه « dal gr avros » stesso e vouous « legge» E'nel suo senso piu generale, il potere di dar legge a se stesso[1] . لذا تحدد هذه الموسوعة الحكم الذاتى بأنه تشريع ذاتى يقصد به قدرة ذاتية تعتمد على سلطة حقيقية لوضع قواعد منظمة ، وتعنى ممارسة صاحب هذه السلطة لسلطته[2]، ويذهب الفقيه السوفييتى دينسوف«Denisov» ان الحكم الذاتى الاقليمى هو « التسوية المناسبة لتنظيم الدولة ، على أساس رغبة الجماهير ، حتى فى حالة عدم التعبير عن رغبتها فى الانفصال ، أو فى كونها غير قادرة على التعبير عن تشكيل دولة مستقلة »[3] ، وكما يقرر الأستاذ «Ludo Van Wauwe»فى التعريف الذى أورده بخصوص نظام الحكم الذاتى«Autonomia» أن هذا النظام يعنى « استقلال يصل مداه الى هيئات الدولة العليا ؛ مع التمتع بالسيادة بمعنى أن يكون لها الحكم الذاتى ؛ وهذا الاستقلال له سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية »[4] ، أما الفقيه الايطالى كارلو لافانيا «Carlo Lavagna» فيقرر ان مصطلح «Autonomia» سواء فى اللغة العادية أو اللغة القانونية – يدل على وضع معين من الاستقلال ، غير ان لفظة «Autonomia» فى اللغة العادية وان كانت تدل على أنواع عديدة من الاستقلال الا انها فى اللغة القانونية لها معنى اقل اتساعا وأكثر تحديدا ، اذ تعنى « توجيها ذاتيا ، لنشاط خاص »[5] أو قد يأتى لفظ «Autonomia» فى اللغة العادية بمعنى اكتفاء ذاتى مثل الاكتفاء الذاتى فى الطيران أو بمعنى عدم التبعية مثل « الآلات التى تعمل ذاتيا أوتوماتيكيا «Meccanimi Atonomia»[6]ويذهب الفقيه الايطالى «Giannini» الى القول : « يقصد بالحكم الذاتى فى الحقبة التاريخية المعاصرة التنظيمات ذات السلطة العليا ؛ بمعنى أن الدولة تمنح – عن طريق قوانين خاصة بها – الهيئات الاقليمية التى تشكل جزءا من نظامها بعضا من سلطاتها العامة »[7] ، وذهبت مجلة «Gropus Juris» الى أن مصطلح الحكم الذاتى يثير فكرة مضمونها « ان كل

(١ ، ٢) Enciclopedia - Treccani, op.cit. P 582, 383

(٣) دينسوف ، ص ٧٢ .

(٤) Waue (Ludo van)., Fedcalisme utopie ou Possibilite Parisl,. 1971 P21.

(٥) - Carlo lavagna.. 1 stitivtzioni de dirito-publico utet. Torino. 1976. P. 828-829.

Giannini. MS., Enciclopedia del Dirtto. Torini. 1950 P.357. 'orini. 1950 P.357.

شيء للشعب وبالشعب ، ويؤخذ فى الاعتبار مجموع المؤسسات الدستورية التى تنشأ ، وليست بمعنى ديكتاتورية الجماهير »[١] .

والفقيه ( كى هيرو ) فى محاولته لوضع تعريف للحكم الذاتى وضع عدة شروط لتحقيقه وهى :

١ ــ أن يكون لكل قومية الحق ، أن تعلن عن وجودها ، وبمجرد اعلانها تنال أتوماتيكيا حق التمتع بالحكم الذاتى ، ولا يترك هذا الخيار للدولة أو للاتحاد الفيدرالى وهذا ما سماه بـ ( حق اعلان الذات ) Auto-Affirmation .

٢ ــ أن يكون لكل قومية ، أن تعلن عن ذاتها ( حق تحديد الذات ) Auto-definition ولا سيما تحديد مساحة أو رقعة أرضها التى تعيش عليها دون أن يترك حق تحديد منطقة الحكم الذاتى للسلطة المركزية فى الدولة .

٣ ــ والشرط الثالث للحكم الذاتى هو « حق تنظيم الذات » Auto-organisation وبموجبه فإن القومية التى ستتمتع بالحكم الذاتى يجب أن تضع بنفسها نظامها القانونى الاقليمى وذلك عن طريق انتخابات حرة تنتخب به ( مجلسا تأسيسيا ) تضع لها دستورها الاقليمى ولكن مع التقيد بالدستور المركزى ووحدة الدولة .

٤ ــ الشرط الرابع للحكم الذاتى هو الممارسة الفعلية واليومية (Autogestion) لقانونه[٢] .

ويرى الدكتور عبد الحميد متولى أن مبدأ الحكم الذاتى يتلخص فى

---

(١) Gorpus Juris. vo. II.p109 أشار اليه الدكتور سمير منقبادى ، تطور المركز الدولى للسـ ن ، رسالة دكتوراه ، جامعة الاسكندرية ، سنة ١٩٧٣ ، ص ١٣٤ .

(٢) Guy Hera; Les princip s de leferalisme et la federation Europenne, presse de Eurpoe-Paris. 1968 p.44. أشار اليه الدكتور عصمت شريف وانلى ؛ حوا الاستراتيجية السياسية والعسكرية للحركه الوطنية الكردية ، مجلة دراسات كردية ، المعهـ الكردى باريس ، ١٩٨٤ ، ص ١٩ - ٢٠ .

« مباشرة جمهور الشعب لسلطته فى مختلف الميادين »[١] . أما الدكتور محمد طلعت الغنيمى فهو بعد ان - يفرق بين الاستقلال والحكم الذاتى - يقرر أن « الحكم الذاتى هو النظام الديمقراطى للحكم يتولى فيه الشعب حكم نفسه »[٢] ، وتشير المذكرة الايضاحية للحكومة السودانية المرفقة لقانون الحكم الذاتى المادة ( ٣٠ ) الى ان الحكم الذاتى معناه « حق الشعب أو الأمة فى انتخاب الحكومة التى تمثلها وهو يعنى أيضا ان الحكومة تكون مسئولة قبل الشعب »[٣] هذا الى ؛ أن لمصطلح «Autonomia» معنى واسعا ، لذلك نجد فريقا من الفقهاء ينظر اليه لا بإعتباره نظاما قانونيا أو كيانا سياسيا مستقلا بذاته بل باعتباره « نظرية »[٤] أو « قاعدة »[٥] تعبر عن الفكرة التى تكمن وراء أى نظام لا مركزى يسعى لتحقيق نوع من الاستقلال . وهو بذلك أساس أو عنصر للامركزية ، أيا كان شكلها ونظامها القانونى ، باعتباره يفصح عن ميل واتجاه نحو تقليص السلطات المركزية فى الدولة ، وتوسيع السلطات الاقليمية المهتمة بالشئون المحلية أو الذاتية . وعلى هذا الأساس نجد الفقيه بيردو (Burdeau) يستخدم مصطلح «Autonomia» فى استعمالات عديدة فهو تارة يربطه بمبدأ الحرية الشخصية ويشير اليه بعبارة «L'autonomie individuelle» أى الاستقلال الفردى[٦] ، وتارة أخرى يستخدمه بمعنى استقلال جهة أو هيئة معينة - كاستقلال السلطة التأسيسية «L'autonomie du Pouvoir constituant» ،[٧] وسار فى هذا الاتجاه الفقيه ديران «Durand» اذ أطلق لفظة «Autonomia»

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولى ، الأنظمة السياسية والمبادىء الدستورية العامة فى الأنظمة الغربية والماركسية ، القاهرة ، ١٩٥٧ - ١٩٥٨ ، ص ٦٣٤ .

(٢) الدكتور محمد طلعت الغنيمى ، فى التنظيم الدولى ، الاسكندرية سنة ١٩٧٤ ، ص ٨٥٨ - ٨٥٩ .

(٣) الدكتور سمير المنقبادى : المرجع السابق ، ص ١٢٥ و ١٣٤ .

(٤) الدكتور الشافعى محمد بشير : القانون الدستورى والنظم السياسية السودانية ، الاسكندرية ، ١٩٧٠ ، ص ١٢٥ و ١٣٤ .

(٤،٥) الدكتور اسماعيل ميرزا : القانون الدستورى . منشورات الجامعة الليبية - دار صادر بيروت - سنة ١٩٦٩ . ص ١٨٦ .

(٦) Burdeau; Traité de Science Politique. Tom. VI Paris. 1971 p.189.

(٧) Burdeau (G).; Traité de Science Politique. Tom IV. Paris 1969. P. 183...

على كل ما يدل عليه معنى الاستقلال ، مثل الاستقلال الداخلى «Autonomie Interne» أو استقلال هيئة دستورية فى الدولة مثل الاستقلال القضائى «Autonomie Juridictionnelle»[1] وقد يكون الحكم الذاتى أكثر من ذلك ، فقد أفرد ميثاق الأمم المتحدة الفصل الحادى عشر منه « للتصريح الخاص بأقاليم غير المتمتعه بالحكم الذاتى » وبمقتضاه ينشأ التزام عام بالنسبة للدولة القائمة على ادارة مثل تلك الأقاليم ؛ بالعمل على تقديم شعوبها ويفرض التزامات محددة لكفالة بلوغ ذلك الهدف ، الحكم الذاتى ، أو ماهو أبعد منه وهو الاستقلال[2] .

وأخيرا ، يتبين انه بمقتضى نص داخلى فى الدستور[3] يكون للحكم الذاتى طابع القانون الداخلى . والمثال على ذلك قانون الحكم الذاتى لمنطقة كردستان العراق رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ وقانون الحكم الذاتى للمديريات الجنوبية فى السودان لسنة ١٩٧٢ ، بصرف النظر عن طابعه الدولى .

وفى بحث تعريف للحكم الذاتى يثير الدكتور ابراهيم العنانى موضوعا جديرا بالمناقشة اذ يرى انه من الخطأ والخطورة ترجمة الاصطلاح الانجليزى «Autonomy» بالحكم الذاتى الذى يقابله باللغة الانجليزية اصطلاح «Self-Governing» حيث ان لكل من المصطلحين مفهوما ومعنى يخالف الآخر تماما ، فالمعنى الاصطلاحى للحكم الذاتى «self-governing» فى القانون الدولى الذى يتفق عليه « فقهاء القانون العام عموما » هو : « أن يمارس شعب الاقليم سلطاته الداخلية بنفسه وخاصة فيما يتعلق بالشئون التشريعية والتنفيذية والقضائية » أما المعنى الاصطلاحى للاستقلال الذاتى Autonomy هو : « المظهر الرئيسى للسيادة بوجهيها الداخلى والخارجى ، فالاستقلال الذاتى لوحدة معينة يعنى أن يكون لها السلطة فى تسيير شئونها المختلفة داخليا وخارجيا دون

---

(١) Durand (CH)., Gonfèdèration D'etats et etat federal. paris 1955.p.32-64.

(٢) الدكتور زكى هاشم : الأمم المتحدة . المطبعة العالمية . القاهرة سنة ١٩٥١ . ص ٢٠٣ ، والمادة ٧٦ فى مثياق الأمم المتحدة .

(٣) انظر المواد ٦٧ – ٧٢ فى الدستور الصينى سنة ١٩٥٤ والمواد ١١٤ – ١٣٣ فى الدستور الايطالى سنة ١٩٤٨ ، وكذلك المادة ٢ والمواد ١٢٣ – ١٥٧ فى الدستور الأسبانى سنة ١٩٧٨ ، والمواد ٨٢–٨٨ و ١٤٣–١٤٤ فى الدستور السوفيتى سنة ١٩٧٧ .

خضوع أو تبعية لأى جهة أخرى[١] .

هذا التعريف انتقده الأستاذ عصام الدين حواس بقوله : يرى الدكتور ابراهيم العنانى ان اتفاقية كامب ديفيد قد استخدمت فى نصها الانجليزى العبارتين فى مكانين مختلفين أى «Self Government» و «Autonomy» فى حين أن النص العربى استخدم كلمة « حكم ذاتى » فى الحالتين وهو خطأ فى الترجمة العربية لأن اصطلاح « اتونومى » يعنى الاستقلال الكامل . ونحن لا نتفق مع هذا الرأى ، ونرى ان اصطلاح اوتونومى ينصب أكثر على الحق نفسه فى الحكم الذاتى ولذلك فإن اتفاقية كامب ديفيد قد استخدمت الاصطلاحين كل فى موضعه المناسب حيث ذكرت فى الموضعين الأول والثانى على التوالى :

- In order to provide full autonomy to the inhabitant.
- The powers and responsibilities of the self-Govering Authority to be exercised in the west-Bank and Gaza.

ففى الأول يتحدث عن الحق فى الاستقلال الذاتى وفى الثانى يتكلم عن سلطة الحكم الذاتى ، فالاصطلاحان فى رأينا هما وجهان لنفس العملة احدهما يعبر عن الحق والآخر يعبر عن الحكم نفسه[٢] .

غير انه فى نظرنا يمكن توجيه النقد الى هذين الرأيين معا وذلك على النحو التالى بالنسبة للتعريف الذى أورده الأستاذ الدكتور ابراهيم العنانى الذى يرى فيه أنه من الخطأ والخطورة ترجمة « الاصطلاح الانجليزى » **Autonomy** بالحكم الذاتى الذى يقابله باللغة الانجليزية اصطلاح **Self-Governing** يرى الباحث بخلافه انه من الصحيح ترجمة لفظ **Autonomy** بالحكم الذاتى لأن مصطلح **Autonomy** ليس فى الأصل بمصطلح انجليزى بل هو مفهوم لاتينى قديم وقد

(١) الدكتور ابراهيم العنانى : معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية فى ضوء قواعد القانون الدولى ، القاهرة ١٩٨٠ ، ص ٩٤ ، ٩٥ .

(٢) السفير عصام الدين حواس : الحكم الذاتى وحقوق السيادة وتقرير المصير؛ فى ضوء قواعد القانون الدولى ، مع معالجة تطبيقية لحالة الضفة الغربية وقطاع غزة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٣٦ ، القاهرة ١٩٨٠ ، ص ٤ .

استخدم فى اللغة العربية – لغة القانون والسياسة – للاشارة الى الحكم الذاتى ، فضلا عن المصطلحات الانجليزية Self-government; Local-government أو Self Local Government جميعها تشير فى اللغة العربية الى الحكم المحلى ، الحكومة المحلية ، الادارة المحلية أو اللامركزية الاقليمية ، وبالتالى فإن نطاق استخدامها ينحصر فى مجال القانون الادارى أو علم الادارة العامة . اما مصطلح الحكم الذاتى فنطاقه ينحصر أساسا فى القانون الدستورى والادارى اذا كان حكما ذاتيا داخليا ، أو فى القانون الدولى العام اذا كان حكما ذاتيا دوليا .

وأما بالنسبة للرأى الذى يراه الأستاذ حواس بأن « الاصطلاحان هما وجهان لنفس العملة » فان الباحث لا يتفق معه لأن «Full autonomy» لا يعنى الا الحكم الذاتى الكامل ، وأما «Self-Governing» لايعنى الا الحكم المحلى أو الحكومة المحلية .

والحكم الذاتى كمصطلح فلسفى وسياسى وقانونى نجده عند مقارنة تطبيقه فى الدول متعددة القوميات والجماعات العرقية أو فى الأقاليم التابعة للدول الاستعمارية نظاما معقدا يحول دون إمكان التوصل الى تعريف عام جامع يشمل جميع تطبيقاته سواء فى نطاق القانون الدولى العام أو فى ظل قواعد القانون العام الداخلى ، ومن هنا فقد أورد الفكران السياسى والقانونى أبعادا مختلفة للحكم الذاتى ، يعبر كل منهما عن اتجاه خاص ، فالفكر السياسى ينطلق فى تعريفه للحكم الذاتى من مضمون التصور السياسى «Politique Conception» لذا يطلق فى نطاق هذا الفكر على الحكم الذاتى اصطلاح «Autonomi Politique» أما المشرع القانونى فى تعريفه للحكم الذاتى فينطلق من وجهة نظر التصور القانونى حيث يرى أن الحكم الذاتى « حق » «Right»[(١)] من الحقوق المشروعة للقوميات والجماعات المتباينة ضمن الدولة الواحدة وللتدليل على ماذهب اليه فى هذا الصدد نورد نموذجين من هاتين الفكرتين فى الفقرتين الآتيتين :

١ ــ الحكم الذاتى من وجهة نظر التصور السياسى : يقتصر المضمون السياسى

---

(١) السفير عصام الدين حواس ، ص ٥ .

للحكم الذاتى على ترك سكان الأقاليم التابعة للدول الاستعمارية يحكمون أنفسهم بأنفسهم فى شئونهم الداخلية فهو استقلال سياسى بالمعنى الصحيح ولكنه محدود فى نطاق الاختصاصات الداخلية[1] ومن هذا المضمون يتبين الطابع السياسى للحكم الذاتى كأداة لتحديد العلاقة بين الأقاليم المستعمَرة بالدولة المستعمِرة .

٢ ــ الحكم الذاتى من وجهة نظر القانون الداخلى : وقد ورد فى المادة ١٤٣ من الدستور الأسبانى لسنة ١٩٧٨ أن « فى ممارسة الحق » «Right» فى الحكم الذاتى المعترف به بالمادة الثانية من الدستور ، يجوز لمقاطعات الحدود ذات التاريخ المشترك والخواص المميزة - ثقافية واقتصادية - والجزر والمقاطعات ذات التراث التاريخى أن تشكل جماعات مستقلة استقلالا ذاتيا ولها حكومتها وبما يتفق ونصوص هذا الباب » .

ونستطيع القول أن البحث فى تعريف الحكم الذاتى ، أمر ينطوى على صعوبات بالغة ، لأن هذا المفهوم فى ذاته يصعب تحديده لاستناده الى فكرة نسبية ، تتغير بتغير الزمان والمكان ، والنظام القانونى الذى يتبناه ، ولقد حاول كثير من الفقهاء والباحثين السياسيين - أمام صعوبة تعريف الحكم الذاتى - أن يقدموا عددا من الصور والأوصاف التى يمكن ان تطلق عليه ، فالدكتور عبد الحميد متولى يورد وصفين للحكم الذاتى أولهما : الحكم الذاتى « أو الشعبى » فى الميدان الاقتصادى «La uto administration de producteurs» وثانيهما الحكم الذاتى أو الشعبى فى الميدان السياسى[2] ويقرر الاستاذ عصام الدين حواس : « ان هناك صورا متعددة وتطبيقات مختلفة لفكرة الحكم الذاتى وذلك على النحو التالى :

**الشكل الأول** : الحكم الذاتى فى اطار الدولة الواحدة : وعلى سبيل المثال منح الأكراد فى العراق الحكم الذاتى كنوع من التهدئة للأمة الكردية التى أشعلت

(١) الدكتور محمد محمد حسنين ، الجماعة الفرنسية ؛ فرنسا فيما وراء البحار ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ٣٦ .

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ٦٠٤ .

حربا أهلية لسنوات طويلة فى العراق .

**الشكل الثانى** : الولايات فى الدولة الفيدرالية : وفى هذه الصورة تكون مجموعة من الولايات اتحادا فيدراليا بحيث تصبح دولة واحدة وان تمتعت كل ولاية داخل نطاق الدولة باستقلال ذاتى كبير. .

**الشكل الثالث** : الحكم الذاتى كفكرة انتقالية : وفى هذه الحالة يكون منح الحكم الذاتى لاقليم معين - يكون عادة خاضعا للاحتلال أو الاستعمار أو لأى شكل من أشكال التبعية - ويكون الحكم الذاتى فى هذه الحالة عادة كفترة انتقالية تمهيدا لممارسة شعب ذلك الاقليم فى نهايتها لحقه الطبيعى والقانونى فى تقرير المصير فى حرية كاملة[(1)] . أما الفقيه كارلو لافانيا «Carlo Lavagna» فيضع للحكم الذاتى وصفين آخرين ، هما الخاص والعام يقرر أن الحكم الذاتى الخاص ، يستند الى توجيه النشاط الخاص ، توجيها ذاتيا نحصل منه على نتائج قانونية ولهذا الوصف الخاص معنيان : المعنى الواسع : ويشمل جميع أنواع التوجيه الذاتى فى مباشرة الحقوق والمصالح الذاتية المشروعة . المعنى الضيق : وهو على سبيل المثال ما نصت عليه المادة ١٣٧٢ من القانون المدنى الايطالى اذ تقرر أن « العقد له قوة القانون بين المتعاقدين . أما الحكم الذاتى العام ، فيتميز بكونه « توجيها ذاتيا لجماعة من الناس ، تتمتع بممارسة السلطات العامة ، ووفقا لهذا المعنى يمكن الحديث عن الحكم الذاتى بالنسبة للتشريع أو الادارة أو القضاء ، وكذلك بالنسبة لجميع نشاطات الدولة مثل السياسة العامة والرقابة والتوجيه ويقسمه الفقيه كارلو لافانيا الى أربع صور :

١ ـــ الحكم الذاتى الذى يمكن تسميته بالتنظيم الذاتى أى وضع الأحكام الذاتية : وهذا الشكل يشمل جميع حالات الحكم الذاتى ، التى تدل على سلطة تنظيمية - سلطة لها أن تضع أحكاما لتنظيم المجتمع نابعة من نفس الوسط الذى ستعرض عليه هذه الأحكام ، وفى حدود الدستور .

---

(١) عصام الدين حواس ؛ الحكم الذاتى لشعب فلسطين ، دراسات قومية ، العدد ١٣ ، القاهرة ، ١٩٨١ ص ٩٨ .

٢ ـ الحكم الذاتى الادارى : ويعنى وجود حكومة ذاتية اقليمية فى نطاق الدولة ، لها القدرة الذاتية على تحقيق المصالح الاقليمية .

٣ ـ صورة يطلق عليها « العناية الذاتية » وهذا تعبير كلاسيكى يقصد به الصفة التى تتمع بها سلطات الرقابة الادارية .

٤ ـ صورة الحكم الذاتى المشترك : وتتميز بممارسة سلطات لا تصدر عنها نتائج قانونية مباشرة ، كممارسة الرقابة المركزية – عن طريق القضاء أو البرلمان ـ على هيئات الحكم الذاتى [1] .

وأما الفقيه «Giannini» فقد وضع ثلاثة أوصاف أخرى للحكم الذاتى وهى كالآتى :

١ ـ الحكم الذاتى التقريرى : وهو يعنى استقلال الأحكام التى تصدرها هيئات الحكم الذاتى ، وعدم ارتباطها بغيرها .

٢ ـ الحكم الذاتى المالى : وهو أن تكون لدى الهيئة التى تتمتع بالحكم الذاتى موارد مالية تكفى لسد حاجات وتصريف أعمالها .

٣ ـ الحكم الذاتى الادارى : أن يكون توجيه السلوك الذاتى للهيئة الادارية اللامركزية ، نابعا من اختيار ذاتى [2] .

ومع ذلك نرى أنه يمكن وضع وصفين آخرين للحكم الذاتى ، وهما الحكم الذاتى الدولى «International Autonomie» والحكم الذاتى الداخلى «Interne Autonomia» ولإدراك المقصود بهذين الوصفين – الدولى ، الداخلى – يجب البدء بتحديد العلاقة بينهما وبين الحكم الذاتى .

فالحكم الذاتى الدولى «International Autonomie» ينشأ بواسطة وثيقة دولية ، سواء أكانت معاهدة دولية تعقد بين دولتين بشأن اقليم خاضع

---

(١) كارلو لافانيا : المرجع السابق ، ص ٨٣٠ – ٨٣١ .

(٢) جينينا : المرجع السابق ، ص ٣٥٦ – ٣٥٨ .

لسيطرتها ، اذ تم تطبيق نظام الحكم الذاتى فى السودان عام ١٩٥٣ تنفيذا للمعاهدة البريطانية المصرية عام ١٩٥٣ (١) أو عن طريق اتفاقيات تبرمها منظمة الأمم المتحدة (٢) وقبلها عصبة الأمم مع الدول الأعضاء القائمة بادارة الأقاليم الخاضعة لها . لهذا فإن هناك علاقات توصف من الوجهة القانونية بأنها دولية وتخضع لقواعد القانون الدولى العام ، فهو نموذج للعلاقات الدولية ، وذلك على عكس الحكم الذاتى الداخلى ، الذى لا ينطوى بحكم طبيعته على علاقات دولية ، كما أنه لايستمد سنده القانونى من معاهدة أو اتفاقية دولية ، كما هو الشأن بالنسبة للحكم الذاتى الدولى ، وانما هو دستور الدولة الذى تلتزم بأحكامه كل من الحكومة المركزية وهيئات الحكم الذاتى فى الأقاليم المتميزة وهذا الدستور يخول السلطة المركزية سلطة الرقابة على أقاليم الحكم الذاتى .

وعلى هذا الأساس يختلف الحكم الذاتى الدولى عن الحكم الذاتى الداخلى ، اذ أن الحكم الذاتى الدولى يحتفظ للأقاليم بسلطات داخلية دون رقابة عليها ، كالتى نلاحظها فى النظم اللامركزية ويكون مبناه « كيان قانونى وسياسى ويقوم على أساس وجود اقليم منفصل وشعب مميز وحكومة ذاتية » (٣) لهذا فإنه يكون أكثر ارتباطا بمجال القانون الدولى العام أما الحكم الذاتى الداخلى فمبناه « نظام قانونى داخلى ، يرتكز أساسا والحكم الذاتى على قواعد القانون الدستورى » (٤) فهو أكثر ارتباطا بمجال القانون الدستورى والادارى .

والحكم الذاتى – دوليا كان أو داخليا – له طبيعة خاصة من المرونة وعدم الإستقرار ، يتميز بهما عن النظم الفيدرالية واللامركزية الإدارية الإقليمية .

اذ لا يوجد الحكم الذاتى فى أشكال قانونية جامدة ، ولا يأخذ على الاطلاق شكلا ثابتا يصلح للتطبيق فى أى من الدول على اختلاف ظروفها

---

(١) انظر الدكتور ابراهيم الحاج موسى ، التجربة الديمقراطية وتطور نظام الحكم فى السودان ، رسالة دكتوراة جامعة القاهرة ، ١٩٧٠ – ص ٣٦ ، و محمد عمر بشير : جنوب السودان ، دراسة لأسباب النزاع ، ترجمة أسعد حليم ، القاهرة ١٩٧١ ، ص ١٢٧ .

(٢) الدكتور زكى هاشم : المرجع السابق ، ص ٢٢٠ .

(٣ و ٤) محمد الهماوندى ، ص ١٩ .

وأوضاعها ، بل تتغير أشكاله بتباين هذه الظروف واختلافها من دولة الى أخرى ، كما يكون للقواعد القانونية التى تنظم الحكم الذاتى دور هام فى تحديد مساره .
ومما يؤكد ما نذهب اليه فى هذا الصدد ، أن مفهوم الحكم الذاتى فى نطاق العلاقات الدولية والسياسية انقلب من علاقة داخلية بحتة بين الدول المستعمرة والأقاليم المستعمَرة الى علاقة دولية ، فهو تحول من وسيلة إستعماريه كريهة الى فكرة قانونية مشروعة وجد النص عليها فى عديد من الاتفاقيات والوثائق الدولية .
وفى نطاق القانون العام الداخلى لم يكتسب مستقرا ثابتا رغم تطبيقات عديدة له .

ولما كان هذا المفهوم فى وجوده داخل نطاق القانون الدولى ، يعتمد على أسانيد ثابتة مستمدة من الوثائق والاتفاقيات الدولية وتطبيقاتها العديدة ، ويرى وجوده فى مجال – القانون الداخلى – فى النصوص الدستورية الصريحة وتطبيقاتها العملية فإن البحث فى هذه الدراسة إنما يستهدف عرض الحكم الذاتى فى ظل قواعد القانون الدولى والداخلى ودراسة مدى استطاعته داخل اطار قانونى أن يكون أساسا لحل المشكلات والأزمات الداخلية ، ذات الطابع السياسى فى داخل الدولة الواحدة .

ويتضح لنا من هذا السرد أن مصطلح « الحكم الذاتى » مرادف للامركزية «Decentralisation» التى تعمل جاهدة على رد الاختصاصات الى الهيئات المحلية التى استولت السلطة المركزية عليها دون وجه حق وهو فى الوقت نفسه عكس مفهوم المركزية «Centralisation» التى تنكر سلطة تلك الهيئات الاقليمية .

ويمكن القول أخيرا أن الحكم الذاتى فى اطار السياسة الدولية يمكن تعريفه بأنه « صيغة قانونية لمفهوم سياسى يتضمن منح نوع جديد من الاستقلال الذاتى للأقاليم المستعمرة لأنها أصبحت من الوجهتين السياسية والاقتصادية جديرة بأن تقف وحدها مع ممارسة الدولة المستعمرة السيادة عليها »[١] .

---

١ ، ٢ – محمد الهماوندى ، ص ١٤ و ١٥ .

أما الحكم الذاتى الداخلى ، فهو نظام قانونى وسياسى يرتكز على قواعد القانون الدستورى ويقصد به « نظام لامركزى ، مبنى على أساس الاعتراف لاقليم مميز قوميا أو عرقيا – داخل الدولة بالاستقلال فى ادارة شئونه تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية »[١] ولهذا فهو فى نطاق القانون الداخلى اسلوب للحكم والادارة فى اطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة .



---

(١) محمد الهماوندى ، ص ١٥ .

## أهمية دراسة الموضوع

من الواضح ان أكثر الدول متعددة القوميات ، أو التى تعانى من واقع التعدد العرقي ، تواجه من المشكلات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ما لا تستطيع معه أن تجعل من نظام الحكم الذاتى أساسا لحسمها بغية الوصول الى التكامل والاستقرار السياسى ، كما أن عددا من تطبيقاته فى المجتمع الدولى لم يحقق الهدف المنشود منه ، لذلك حق التساؤل عن جدوى دراسة الحكم الذاتى ؟

لقد ثبت فى عديد من الوقائع ان مشكلة عدم التكامل تعرض للخطر الوحدة الوطنية والاستقلال السياسى للدولة ، ولا مندوحة عن التوصل الى حل جذرى يؤدى الى حسم هذه المشكلة والقضاء على أسباب التوتر فى هذه الدول .

ويمكن القول أن الحل لمشكلة عدم التكامل قد يكمن فى تطبيق النظام الفيدرالى الذى يغلب عليه طابع المشاركة السياسية فى الحكم بين الجماعات المتباينة فى الدولة ، وتنحصر فيه سلطة الرقابة فى نطاق رقابة متبادلة محايدة .

ورغم ما قد يسفر عنه بحث حل هذه المشكلة ، على أساس النظام الفيدرالى – من آثار حاسمة ، فإنه يبقى الاعتراف بأن الاحتكام الى الحكم الذاتى كان السمة الغالبة منذ القدم .

وعندما يصل الأمر الى حد أن يحظر الدستور الأسبانى سنة ١٩٧٨ بنص

صريح الأخذ بفكرة الفيدرالية ، اذ نصت المادة ١٤ من الدستور الأسبانى سنة ١٩٧٨ على أنه « لا يسمح بأى حال من الأحوال بحكومة فيدرالية للمجتمعات المستقلة استقلالا ذاتيا » «Under no circumstances shall the federation of Autonomous Communities be allowed» كما يذهب فريق من المحللين السياسيين ورجال الفقه ، فى الدول التى تمتاز بواقع التعدد العرقى أو القومى ، الى رفض تطبيق النظام الفيدرالى ، فنجد المرحوم الدكتور أحمد سويلم العمرى وهو يتحدث عن بوليفار «Polivar» يقول : انه « كان لدى هذا المحرر اللاتينى العظيم فى بداية كفاحه ، ثقة كبيرة فى النظام الفيدرالى ، ولكن هذا المدافع الكبير عن النظام الفيدرالى انقلب خصما له »(١) ، ويقول محمد عمر بشير : « ومن هنا نستطيع أن نقول أن الدول الاتحادية إنما هى بقاء من مخلفات عصر الجواد والدرع .. ولما كان نظام الحكم الفيدرالى نظاما لا يقبله أحد ، اذا استطاع تجنبه ، فينبغى أن يكون هذا النظام آخر أشكال الحكم التى تفكر فيها شعوب الدول المتخلفة »(٢) . وبناء على ماسبق فإن أى حديث عن النظام الفيدرالى قد يصبح بعيدا عن الموضوع على أساس أن صميم الموضوع هو الحفاظ على الوحدة الوطنية فى الدولة عن طريق نظام الحكم الذاتى .

لكن ذلك - فى رأينا - غير صحيح فقد خابت أغلب الآمال ، لأن الارتباط أصبح وثيقا بين أغلب تطبيقات نظام الحكم الذاتى وبين العنف عند حده الأقصى باستخدام القوات المسلحة ونشوب الحرب الأهلية ، وهو ما حدث فى

(١)(٢) الا أن عكس هذا الاتجاه نراه عند الأستاذ وويه ، « المرجع السابق ص ٢٧ » ، حين يشير الى « ان بعض رجال السياسة بل وبعض الوزراء . يرفضون فكرة النظام الفيدرالى ويعتبرونه نظاما غير عملى دون أن يدرسوه جيدا فهل كلفنا معهدا للبحوث لدراسة صيغة فيدرالية تنظم الدولة على أساسها ؟ » .

وانظر كذلك الدكتور الشافعى محمد بشير : نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٦٢ ص ٦٦ - ٦٨ .

والمرحوم الدكتور احمد سويلم العمرى «The Local Government» مجلة القانون والاقتصاد - العدد ٣-٤ ديسمبر ١٩٥٧ ، القاهرة ص٢ . محمد عمر بشير ، المرجع السابق ، ص ١٧٦ ،

وانظر الدكتورة فتحية حسن محمد ، الحكم الاقليمى كأداة للوحدة الوطنية فى السودان ، مجلة السودان للادارة والتنمية ، الخرطوم ١٩٨١ ، ص ١٤٤ - ١٦٥ .

العراق والسودان والفلبين وأسبانيا . ففى العراق بعد اعلان قانون الحكم الذاتى فى كردستان فى ١١ مارس ١٩٧٤ قد اشتد القتال بشكل لم يسبق له مثيل من قبل اذ جاء فى خطاب رئيس الجمهورية العراقية فى الجلسة الاستثنائية للمجلس الوطنى العراقى يوم ١٧ / ٩ / ١٩٨٠ وهو يتحدث عن خسائر تجدد القتال بين الحركة الكردية والحكومة العراقية خلال سنة واحدة فقط ١٩٧٤ - ١٩٧٥ مايلى : « ... تحمل شعبنا كل التضحيات التى تطلبتها المعركة التى امتدت اثنى عشر شهرا بين آذار ١٩٧٤ وآذار ١٩٧٥ والتى خسر فيها الجيش العراقى أكثر من ستة عشر ألف اصابة بين شهيد وجريح وكان مجمل خسائر الجيش والشعب فيها ستين ألف اصابة بين قتيل وجريح وقد بلغ الأمر درجة خطيرة فعلا ، عندما بدأت تجهيزاتنا وذخائرنا الأساسية تتناقص على وجه خطير ، وخاصة فى الأسلحة الحاسمة والأكثر تأثيرا فلقد أوشك عتاد المدفعية الثقيلة على الانتهاء ولم يبق من القنابل الثقيلة فى سلاح الطيران سوى ثلاث قنابل »[١] . وفى السودان تجدد القتال والصراع المسلح بين الحركة الشعبية لتحرير السودان فى الجنوب وحكومة السودان المركزية بعد سنوات من تطبيق نظام الحكم الذاتى فى الاقليم الجنوبى للسودان ولا زالت الحرب الأهلية مستمرة بين الطرفين وفى هذا الشأن يقول السيد عبد الرحمن سوار الذهب : « ان العقيد قرنق قد كثف من عملياته منذ ديسمبر الماضى وشهدت منطقتا قوقريال ورمبيك وبحر الغزال مؤخرا زحفا كبيرا اشتركت فيه ١٦ كتيبة قوام كل منها ١٣٠٠ جندى واستخدمت أسلحة مدفعية حديثة وعلى نمط غير مألوف قصف مدينة رمبيك عاصمة البحيرات مما سبب خسائر فادحة فى الأرواح .... »[٢] .

وفى الفلبين مازال القتال والعمليات العسكرية دائرة فى مناطق ( ميندناو وجزر بلاوزه ، وسولو ) فى جنوب الفلبين منذ عام ١٩٧٣ ، وقدم سكان هذه

---

(١) انظر فى ذلك : د . خالد يحيى العزى ، مشكلة العرب فى ظل المعاهدات والقانون ، بغداد ١٩٨٠ ص ٢٥٥ - ٢٥٦ .

(٢) خطاب السيد عبد الرحمن سوار الذهب ، رئيس المجلس العسكرى السودانى ، وقائد انتفاضة ١٩٨٥ فى السودان فى يوم الاثنين ١٠ مارس ١٩٨٦ .

المناطق الاسلامية فى سبيل تطبيق الحكم الذاتى حوالى ١٠٠ ألف شهيد حتى الآن [١] . هذا ورغم محاولات عديدة للطرفين ( الحكومة الفلبينية وجبهة تحرير مورو ) [٢] لوضع حل للمسألة على أساس الحكم الذاتى بيد ان جميع المحاولات حتى الآن باءت بالفشل . ونورد على سبيل المثال عدداً منها :

١ ــ اتفاقية طرابلس عام ١٩٧٦ ، أبرمت هذه الاتفاقية بين حكومة ماركوس السابقة وبين جبهة تحرير مورو تحت اشراف منظمة المؤتمر الاسلامى لتقرير الحكم الذاتى للمسلمين .

٢ ــ تم الاتفاق بين رئيسة الفلبيين كورازون أكينو التى جاءت الى السلطة فى بداية عام ١٩٨٦ ونور ميسورى زعيم جبهة مورو والقاضى بمنح الحكم الذاتى للمسلمين فى ١٩٨٦/٩/٥ .

٣ ــ اتفقت الحكومة الفلبينية مع جبهة تحرير مورو الاسلامية خلال الاجتماع الذى تم فى جدة عام ١٩٨٦ بين نومانو وكيل وزير الخارجية والسفير الفلبينى لدى السعودية من ناحية وسلامات هاشم رئيس الجبهة من ناحية أخرى على بدء الحوار بينهما واحلال السلام فى جنوب الفلبين .

٤ ــ أعلنت أكينو أثناء حملتها الانتخابية للوصول الى الحكم عن عزمها اعطاء المسلمين حق الحكم الذاتى .

٥ ــ أكدت كورازون أكينو لمنظمة رابطة العالم الاسلامى عن استعدادها لمنح المسلمين الحكم الذاتى رغم الصعوبات الحالية التى تواجهها من كافة

---

(١) انظر مجلة المصور المصرية ، العدد ٣٢٤٦ ، فى يوم ٢٦ ديسمبر ١٩٨٦ ص ٨ ، وجريدة الصحوة اليمانية ، العدد ٦٢ بتاريخ ٢٣ يناير ١٩٨٦ ص ٤ .

(٢) انشقت جبهة تحرير مورو الى قسمين : قسم تحت قيادة نور مسوراى ، باسم جبهة تحرير مورو الوطنية ، وقسم تحت قيادة سلامات هاشم ، باسم جبهة تحرير مورو الاسلامية ، وبدأت بذور الشقاق منذ عام ١٩٧٧ وفى عام ١٩٨٥ أخذ كل جانب اسما مستقلا له .

الاتجاهات ، لذلك توجه ايمانويل بيليز ممثل أكينو فى المفاوضات الى ماليزيا فى ١٥ / ٥ / ١٩٨٧ للالتقاء برئيس المنظمة لمناقشته بهذا الشأن . هذا وان الامر فى الواقع يؤكد رأينا بأن هذه المبادرات وغيرها لم تثمر ، لأن أكينو منذ توليها الحكم وحتى الآن لم تصدر عنها أية اشارة عملية حول سياستها تجاه هذه المسألة بل انها قد ألغت وزارة شئون المسلمين من حكومتها وهى الوزارة التى كانت تتولى التعامل مع المسلمين فى عهد ماركوس ، كما لم تجد تلك الاتفاقيات واللقاءات طريقها نحو التطبيق العملى بسبب تراجع حكومة ماركوس سابقا ، ومماطلة حكومة اكينو فى تنفيذ وعودها للمسلمين حاليا ، كل ذلك عزز القول فى أن حكومة أكينو قد وقعت الاتفاق من قبل المناورة وكسب الوقت ، لذلك تجدد القتال والصراع المسلح فى جنوب الفلبين واستمراره حتى الآن ، وخير دليل لذلك اعلان أكينو عن موقفها الحقيقى فى ٢٧ آب فى المؤتمر الصحفى فى سنغافوره ، حيث قالت « لن تحصل أية جهة على الحكم الذاتى » .

كما أن الأحداث الجارية فى اقليم الباسك فى اسبانيا دليل آخر على ما نراه اذ يصور السياسى الأسبانى رافائيل ريسو وضع نظام الحكم الذاتى فى اسبانيا بقوله : « كسبت كافة المناطق فى اسبانيا الآن عمليا حق الحكم الذاتى ومع ذلك لم تحل المشكلة ولا تزال بعيدة عن الحل بيد ان الصعوبة لاتكمن فى الوضع السياسى الراهن فحسب ( حالة الديمقراطية الهشة ، ووجود القوات المسلحة التى يعطيها الدستور سلطة الدفاع عن وحدة الدولة والأزمة الاقتصادية ) بل ان الحكومة ليست فى عجلة لترجمة قراراتها الى لغة عملية .... »[1] .

---

(١) رفائيل رييسو ، مسألة القوميات فى الدول الرأسمالية المتطورة ، مجلة الدراسات الاشتراكية ، القاهرة ، مايو ١٩٨٠ ، ص ٦٨ .

ومعنى ذلك ان استخدام القوة فى ظل تطبيق نظام الحكم الذاتى أصبح أمرا مألوفا ، لهذا تبدو أهمية دراسة الحكم الذاتى واضحة فى ظل قواعد القانون الدولى العام ، كما تبدو أكثر أهمية فى ظل قواعد القانون العام الداخلى . فالحكم الذاتى فى نطاق القانون الداخلى ذو أهمية ، لأن الحل الذى يحدثه لمسألة القوميات ومشكلة التعدد العرقى ليس دائما وحاسما ، وهو فى مجال القانون الدولى ذو أهمية من حيث انه لم يتجرد من الشوائب التى علقت به منذ بروزه كفكرة استعمارية ، ولهذا لم يجد تطبيقا مؤيدا ومقبولا من قبل شعوب الأقاليم المستعمَرة كما تعثر تطبيقه فى عدد من الأقاليم .

وفى ضوء ماسبق ، نخلص الى القول ان دراسة الحكم الذاتى مسألة ذات أهمية خاصة ، فهى تأخذ أهميتها بداية من خلال الجدل والحوار السياسى والقانونى الذى يدور حولها ، وتأخذ اهميتها أيضا من النتائج التى تتوخى الحركات السياسية فى الدول ذات التعدد العرقى والقومى الوصول اليها عبر تنفيذ وتطبيق نظام الحكم الذاتى مع هذا لم توضع دراسة قانونية مستقلة باللغة العربية فى هذا الموضوع .



# الباب الأول

# الأصول التاريخية والنظرية لمفهوم الحكم الذاتى

الفصل الأول : تاريخ الحكم الذاتي .

الفصل الثاني : الحكم الذاتى فى ظل القانون الدولي العام .

الفصل الثالث : الحكم الذاتى فى ظل القانون العام الداخلى

**مقدمة :**

يعكس مفهوم الحكم الذاتى تاريخيا جوانب متعددة لحياة بعض المجتمعات الانسانية ـ القوميات والجماعات العرقية ـ ولعل هذا هو السبب الذى من أجله لا يجد مستقرا ثابتا فى نظام قانونى واحد .

ففى القانون الدولى لا يخرج عن كونه مرحلة سابقة للاستقلال الوطنى ، وتمهيدا لحق تقرير مصير الشعوب ، وما يترتب على ذلك من قيام الدولة المستقلة .

وفى القانون الداخلى تؤكد تطبيقاته العديدة أنه يقصد به صيغة للحكم والادارة ، تطبق على منطقة أو مناطق معينة ؛ تتميز بخصائص ذاتية ؛ ويكون عن طريق الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الاقاليم ، ومنحها اختصاصات وسلطات متعددة ؛ مع بقائها فى اطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة . ومن هنا تختلف تطبيقات الحكم الذاتى الداخلى للتباين القائم بين الدول ، وفقا لرؤية السلطة السياسية له فى كل مجتمع . فتطبيقات الحكم الذاتى فى أقاليم الاتحاد السوفيتى تختلف عن تطبيقاته فى كل من العراق والسودان واسبانيا وذلك بسبب اختلاف المذاهب السياسية وفلسفتها فى هذه الدول .

وبما أن مدلول الحكم الذاتى يختلف فى القانون الدولى العام عنه فى القانون

العام الداخلى فان خطة هذا الباب ستكون كالاتى :

الفصل الاول : تاريخ الحكم الذاتى .

الفصل الثانى : تاريخ الحكم الذاتى فى ظل القانون الدولى العام .

الفصل الثالث : تاريخ الحكم الذاتى فى ظل القانون العام الداخلى .

# الفصل الأول

# تاريخ الحكم الذاتى

عرف مفهوم الحكم الذاتى Autonomia منذ أقدم العصور التاريخية ، إذ تثبت الوقائع التاريخية أن مصطلح الحكم الذاتى كان يقصد به عند الاغريق والرومان إستقلال دولة تحكم نفسها بقوانين خاصة بها ومنفردة بذاتها عن الدول الأخرى .

«Autonomia designo Anticamente, Preso Greci E Romani» I Indipendenza D'uno Stato Che Si Governa Va, Di Fronte Agli Altri Statri, Con Propie Leggi «1».

هذا وهناك فرق بين مفهوم الحكم الذاتى عند الاغريق وعند الرومان ، فهو عند الاغريق يضم عناصر دينية وأدبية ، إذ أن لكل ( دولة المدينة ) فى عهد الاغريق كانت لها أماكن عبادتها وآلهتها الخاصة بها . وكان الاجنبى أقل قدرا من الاغريقى من الناحيتين الدينية والقانونية ، على حين كانت نظرة الرومان للحكم الذاتى تتمثل فى الناحية القانونية مثل العلاقات القانونية العامة والملكية .

بمعنى أن الحكم الذاتى Avtovouia عند الاغريق كان يعنى السلطة

---

(١) يراجع بالايطالية Enciclopedia — Treccani. Roma. 1939, P.582.

الكاملة لقوانين دولة على أرضها أى الاستقلال التام الذى لايتفق بأى حال مع الروابط الفيدرالية . ولكن هذه العبارة قد استعملت ـ عمليا ـ بمعنى أضيق من معناها النظرى .

والمثال على هذا النوع من الحكم الذاتى نجده فى ـ الرابطة البحرية لاثينا "Nella Lega Marittima Ateniese De Sec" فى القرن الخامس قبل الميلاد فقد كانت المدينة المشتركة فى التحالف Civitates Sociae تتمتع بالحكم الذاتى ، ولها محاكمها الخاصة ، وحق الاشتراك فى قرارات الحرب والسلم ، وعدم دفع الضرائب لأثينا والالتزام الوحيد عليها كان فى تقديم الجنود والسفن فى حالة الحرب[١] .

أما فى روما فقد كان إعفاء الاقليم من دفع الضرائب ، مع إلزامه بتقدم الجنود والمؤن لروما هو العنصر الاساسى لقيام الحكم الذاتى . إلا أنه اعتبارا من عهد « بومبيوس » بدأ فى سوريا تطبيق جديد لنظام الحكم الذاتى لم يعتبر فيه الاعفاء من الضريبة العنصر الاول للحكم الذاتى ، بل كان يكفى لقيامه أن تكون لمناطق الحكم الذاتى أرض خاصة تديرها إدارة عامة[٢] .

وفى تاريخ لاحق فى القرنين الحادى عشر والثانى عشر ، أصبح مفهوم الحكم الذاتى ظاهرة بارزه فى تكوين الكيانات السياسية فى تلك الحقبة الزمنية بشكل يكاد يبدو وكأنه العامل الاساسى فيها .

إذ جاء فى "Enciclopedia — Treccani" مايلى : كان الحكم الذاتى هو الطابع المميز للفترة من ١١٠٠ م ـ ١٤٩٢ م[٣] .

مما أدى إلى أن يطلق على هذه الفترة عصر الحكم الذاتى "Leta Dell Autonomia" . لانه عصر شهد تجديد الكيانات السياسية فى أوربا بعامة وفى إيطاليا بخاصة ، التى نشأت إما عن طريق ( الانقسام ) كما حدث لايطاليا ذاتها

---

(١) الدكتور إبراهيم درويش : علم السياسة ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ١٣٥ ـ ١٣٦ .

(٢) (٣) Enciclopedia — Treccani. Op. Cit. P.582.

التى تفككت الى وحدات سياسية إقليمية فى شكل مدن مركزية وأخرى ريفية ، وإما عن طريق إنضمام عدة كيانات بعضها إلى بعض فى وحدة واحدة ، ومثالها البارز ـ دولة الكنيسة ـ التى توسعت من نواة صغيرة كانت تدعى ميراث القديس بطرس "Patrimonium Saneti Petri" ، وكذلك فى شكل مملكة نورماندى وسردينيا ، وقد إنعكس هذا الوضع الجديد ـ من غير شك ـ على الواقع السياسى والقانونى الذى كان سائدا ، مما أدى إلى بروز عدة نظم قانونية منها نظامان قانونيان عامان لهما الاولوية هما النظام القانوني للكنيسة والنظام القانونى للامبراطورية ؛ كما ظهرت نظم خاصة للمراكز الاقليمية ؛ التى كانت تعمل فى نطاق إستقلال ذاتى مدعوم بإختصاصات وأجهزة تنفيذية وإدارية لممارسة وظائفها السياسية والقانونية ، وفى شأن هذا الموضوع يقول الفقيه الايطالى ( جيوفانى دى ليفيانو ) .

"Giovanni Di Legnana" مايلى : لاتوجد فى إيطاليا أرض إلا وكانت تنتمي الى الكنسية أو إلى الامبراطورية .

(١) «In Italia Nulla Terrasest A cephala, Idest Guae Non Sit Cappiti Ponificali Vel Imperiali Sub Posita» ومن هنا ، نجد أن الحكم الذاتى فى هذه الفترة كان يعنى تمتع الهيئات الاقليمية بإستقلال ذاتى يتمثل فى سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية ، وإعتبار هذا الاستقلال حقا مقدسا لهذه المراكز لايجوز المساس به أو الاعتداء عليه ؛ حتى من قبل السلطات العليا إذا لم تكن هى مانحة هذا الحكم . ولهذا كان الحكم الذاتى يأخذ شكل نظام سياسى قائم على وجود ( دولة داخل دولة ) هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى كانت هذه المراكز الاقليمية تتميز جميعها بعامل مشترك وهو أنهم لايرفضون مبدأ الوحدة أساسا لمجتمعاتهم[٢] . إذ أنها كانت تنتمى إما إلى سلطة الامبراطورية وإما إلى دولة الكنيسة[٣] ـ بمعنى أنه كان لابد لقيام الحكم الذاتى من وجود تنسيق بين الاستقلال الذاتى لهيئاته وبين التبعية للسلطة المركزية .

---

(١) Calasso (F)., Enciclopedia Del Diritto. 1950, P.340 — 350

٢ ، ٣ ، ، كلاسو ، ص ٣٥١ ، ٣٥٢

ولما كان لفظ ( القانون ) لم يكن يطلق حينذاك ، إلا على القانون الرومانى والكنسى ولم تكن للنظم الخاصة للهيئات الاقليمية صفة القانون ، أدى ذلك إلى بروز مسألة دقيقة هى كيفية التوفيق بين هذا النظام الخاص الذى يحكم الهيئات الإقليمية وبين القانون العام المتمثل في القانون الروماني والقانون الكنسي .

وبمجرد أن أخذت هذه المسألة شكلها الواقعى أصبحت مناط إهتمام علم القانون وعلى أساس من الواقع القانونى والسياسى الجديد . ولقد بدأت كنيسة روما فى وقت مبكر تبحث طبيعة العلاقة بينها وبين المناطق الخاضعة لنظامها بقصد تحديد حقوقها وإختصاصاتها ، ويجوز إستشفاف ذلك فى رسالة البابا ( بلاجيوس الثانى ) بعنوان ( لتعلموا ) حدد فيها مفهوم نظام ( مقاطعة الكنيسة ) وعلاقة رئيسها بالهيئات الاخرى الخاضعة لها . فهو ــ والحالة هذه ــ نظام مستقل بذاته ، يشمل جميع السلطات الضرورية التى تحتاج إليها المقاطعة ولم يكن هذا الامر محل عناية القانون الكنسى وحده ، بل تجاوزته إلى القانون المدنى ، ولكن إذا كان فى إستطاعة نظام الكنيسة الصارم أن يضع حدا للخلاف بينه وبين الهيئات الاقليمية التابعة لها ، فلم يكن الامر هينا على النظام المدنى ، وذلك بسبب فقدانه ذلك النظام الصارم الذى كان للكنيسة ، هذا إلى أن هدف هذا النظام لم يكن يقف عند حد وضع القواعد والانظمة لهذه الهيئات ، بل كان يحاول ــ فى ظل تلك الظروف السياسية غير المستقرة ــ أن ينظم قيادتها ويضع حدا لنشاطها . هذا الامر جعل وضع حل لتلك المسألة عسيرا على مفسرى القانون العام (Ius Commune) فقد وجدوا أنفسهم أمام واقع معقد وهو هذا النظام الخاص لهذه المراكز الاقليمية الذى أطلق عليه إسم "Iura Propria"(١) .

وفى القرن الثالث عشر ــ وقد كان نظام الاقطاع فى ذروته ــ لعب هذا النظام الخاص دورا هاما فى توطيد سلطات الاقطاع ، وبالتالى فى تثبيت الحكم المطلق ( للملك ) ذلك لان تلك السلطات المطلقة التى تم التسليم بها كحق

(١) كلاسو : المرجع السابق ، ص ٣٥٢ .

للملك فى مملكته ، كان مصدرها سلطات إقطاعية[١] ، فالعرف القانونى لتلك الفترة قد عرف حقيقتين تقابل إحداهما الأخرى ، الاولى : نظام الاقطاع المتمثل فى السلطة الخاصة التى تستند على نظام خاص وهو قانون المقاطعات[٢] ، والثانية النظام العام . وهكذا سار النظامان محتفظين بنشاطهما الكامل . وللنظام القانونى الخاص الغلبة فى التطبيق مادام يمثل نشاطا حيويا ناشئا له حق فى الوجود .

بيد أنه قد عادت الحياة إلى القانون العام وسادت عبارة ( الملك فى مملكته ) وإنتهى الامر إلى حيث أصبحت سلطة الملك تشمل جميع الكيانات الاقليمية حتى وصل التطور فى القرن الرابع عشر إلى محاولة العلامة ( برتولو دى ساسو فراتو ) (Bartoloda Sassoferrato) التنسيق بين النظامين ، فوضع نظريته التى تقول « أن جميع الامراء لهم سلطة على رعاياهم بمقدار ما كان للامبراطور من سلطة فى العالم أجمع » . ولكن رغم ذلك لم يصل التفكير القانونى فى ذلك الحين إلى وضع أساس قانونى لتحديد طبيعة العلاقة بين القانون العام والنظام الخاص للهيئات الاقليمية ، اذ وقفت فى طريقهم عدة مسائل قانونية شائكة منها هل يمكن إعتبار مثل هذا النظام الخاص من فئات القانون غير المكتوب ؟ وهل يمكن إعتبار النظام الخاص شبيها بالاتفاق ؟

أما بالنسبة للسؤال الاول : فإنه ـ تأسيسا على القياس بقانون قسطنتين[٣] لم يكن النظام الخاص له صفة القانون ، ذلك لان معيار القانون

---

(١) يقول الدكتور عبد الحميد متولى ، فى شأن نظام الاقطاع مايلى : « يتبين أن نظام الاقطاع لم يكن مجرد نظام إدارى أو نظام إجتماعى أو إقتصادى كما يظن البعض ، إنما هو قبل كل شيء نظام من أنظمة الحكم ، أى نظام من الأنظمة السياسية » ، ويؤكد الدكتور إبراهيم درويش ، « المرجع السابق ص ١٤ » هذا الرأى إذ يطلق مصطلح دولة الاقطاع على نظام الاقطاع .

الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية ، الاسكندرية ، ١٩٧٥ ، ص ١١٤ .

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى : المرجع السابق ، ص ١٠٨ ـ ١١٤ .

(٣) Divis (H.W.C.)., Medival Europe,16 Thed. London, 1964, P.207.

الدكتور صوفى أبو طالب ، مبادىء تاريخ القانون ، القاهرة ١٩٧٧ ، ص ٢٤٨ ، ٢٥٩ .

« كان يتطلب وجود حق يحميه ويستند على العقل والقانون » .[١]

وأما بالنسبة للسؤال الثانى فهذا الأمر لم يكن جائزا لان إطلاق لفظ « العام » كان من مميزات « النظام الامبراطورى » ، ثم أن الاتفاقات والنظم الخاصة ليس لها أن تحدث تغيرا فى النظام العام .

أن هذه المسائل تمت تسويتها عندما ظهرت فكرة « الشخصية القانونية » للكيانات الخاصة ، وهذه الفكرة أو الاداة عبرت عنها عبارة "Iuris Dictio"وتعنى فى أصلها اللاتينى معرفة الحق "Ius Dicere"[٢] ، بيد أنها إكتسبت على مر الزمن معانى عدة ، فقد أطلقت فى البداية على مجموعة من السلطات والوظائف التى تباشرها الهيئات الاقليمية ، ثم بدأت تطلق على هذه الهيئات ذاتها ، وكان الفضل للعلامة "Bartolo" الذى وضع حدودا لهذا المصطلح ، وقد بين درجات مختلفة لعبارة Dictio Iuris لتتلاءم كل درجة مع الواقع السياسى والفعلى ، وكانت أدنى درجة للحق هى حق المالك فى حدود أرضه إلى أعلى درجة وهى السلطة التى يمارسها الامبراطور فى العالم القديم أجمع ، كما أنه جعل لكل نظام قانونا خاصا به يسمى "Statum" وهى كلمة لاتينية تعنى التشريع أو القانون ، ونلاحظ من جانب آخر أن هذه الفكرة الجديدة لم تكن متناقضه مع فكرة ـ سيد العالم ـ "Dominus Mun" التى كانت تطلق على الامبراطور ، فقد إعتبرت هى الاصل وشبيهة بالنبع الذى تخرج منه كل نقطة ماء[٣] ، أما الفقيه "Balde Degli Ubaldi" فلم يكتف بالمنطق القانونى لشرح عبارة Iuns Dictio ولاحظ أن الجماعات البشرية "Pauplus" تنظمها قوانين وحقوق نابعة من طبيعتها وفطرتها ، ولم تفرض عليها من الخارج ، بل هى صادرة عن ميل ذاتى يتعلق بوجودها . وبما أن وجود أى نظام يستلزم وجود قواعد وقوانين وشرائع تحكمه ، فان وجود النظام الذى تكونت به الجماعة البشرية

---

(١ ، ٢ ، ٣) كلاسو ، المرجع السابق : ٣٥٣ ــ ٣٥٥ .

يستلزم أيضا وجود قواعد وقوانين وشرائع ، وبالتالى حقوقا نابعة من ذات طبيعتها . وتوج هذا الفقيه فكرته بقوله المشهور « ان الشعوب لها حق التصرف .. لذلك فان نظامها النابع من طبيعتها له أيضا حق التصرف »[١] . والموضوع إذن هو وجود حق طبيعى للجماعة البشرية ، وهذه الفكرة هى أسمى ما وصل إليه الفكر الانسانى فى ذلك الحين وقد وضعت هذه الفكرة الجديدة أساسا قويا لقيام النظام القانونى للمراكز الاقليمية ، ويمكن تطبيقها عمليا بأشكال مختلفة لخصها الفقه القانونى بعد ذلك بعبارة "Autonomia" الحكم الذاتي .

وإرتد مفهوم الحكم الذاتى إلى الوراء بعض الشيء فى ظل الدولة الموحدة إلا أنه سرعان ما أصبح فى فرنسا أساسا لقيام مبدأ ( سلطة المدينة ) التى كانوا يعتبرونها هناك سلطة غير سلطة الدولة ، أى أنها سلطة ملازمة لكل تجمع تاريخى ؛ إحتفظ لنفسه بجزء من السلطة ، وتنازل برغبته للدولة عن الجزء الآخر ويباشر ذلك الجزء عن طريق هيئات وأعمال خاصة به ، تختلف عن هيئات الدولة وأعمالها . وعندما جاءت الثورة الفرنسية أجهضت مفهوم الحكم الذاتى ، ولكن فى العصر التالى للثورة إستخدم مصطلح "Autonomia" فى خلط عجيب من الجمل فأحيانا كان يستعمل مرادفا لكلمة الحرية أو كلمة الديمقراطية "Democratie" وأحيانا أخرى كان يستعمل للتعبير عن معنى اللا مركزية "La Decentralisation"[٢] .

وفى ألمانيا ، أثار مذهب الحق الطبيعى ، الوضع القانونى لنظام المراكز الاقليمية على أساس أن السلطة الاقليمية هى سلطة طبيعية مثل سلطة الدولة ، ومرتبطة بطبيعة المركز كحق أصلى غير قابل للتحويل ، أى أنه حق أساسى ، وما تقتطعه الدولة منه يعتبر إغتصابا ، وما ترده الدولة إلى هذه الدويلات الصغيرة ما هو إلا إعتراف متأخر بحقوقها[٣] .

---

(١) "Populi Sunt De Iure Gentium, Ergo Regimen Populi Est De Iure Gentium"
انظر كلاسو المرجع السابق ، ص٣٥٤ .

(٢) Encuclopedia Treccani., Op. Cit. P.525.

(٣) المرجع السابق ، ص ٥٨٥ .

أما فى أسبانيا ، فإن تطبيق نظام الحكم الذاتى فى أقاليمه ليس من قبيل النشأة الحديثة ، إذ سبق أن إجتمع برلمان كاتلان "Catalan" فى سرافيرا "Cervera" عام ١٣٥٩ فى عهد بيتر الثالث - دورة إنعقاد ١٣٣٦ - ١٣٨٧ - بإعتباره برلمانا كاتولونيا . وفى القرن الخامس عشر كانت الولاية تمارس وظائف تنفيذية لا فى مجال المسائل القضائية والمالية وحدها بل فى المسائل السياسية أيضا ، هذا بخلاف مايراه الفقه العربى ، من أن أول تطبيق لنظام الحكم الذاتى فى أسبانيا ( نظام المناطق "L'autonomie Regionale" تم بمقتضى دستورها الصادر فى ٩ كانون الاول ( ديسمبر ) ١٩٣١ [١] .

وبإستقراء تاريخى للمجتمع الدولى الحديث ، تبين أن مفهوم الحكم الذاتى قد برز فى القرنين التاسع عشر والعشرين نتيجة التحالف الدولى الذى كان له أثره على العلاقات القانونية والسياسية بين الدول ولاسيما بين الدول الاستعمارية وأقاليمها المستعمرة ، فلقد وقعت حادثتان بين عامى ١٨١٥ - ١٨٦٧ كان لوقعهما أثر عميق فى التاريخ السياسى والقانونى للحكم الذاتى .

الاولى : عقب الحلف المقدس عام ١٨١٥ بين روسيا والنمسا وبروسيا ، فبمقتضاه منح قيصر روسيا الحكم الذاتى لبولندا التى كانت إقليما تابعا له ، وبموجب ذلك أصبح لسكان بولندا الحق فى مباشرة أمورهم الدينية واللغوية والادارية ، على أساس من الاستقلال الذاتى [٢] ، كما وأعترفت الاتفاقية الروسية العثمانية فى ١٤ سبتمبر « أيلول » ١٨٢٩ بنظام الحكم الذاتى لـ - صبريا - تحت الحماية الروسية [٣]

---

(١) لمزيد من التفصيل يراجع : الدكتور منذر الشاوى : القانون الدستورى ، نظرية الدولة ، مطبعة شفيق ، بغداد سنة ١٩٦٧ ، ص ١٣٩ ، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمى « تقييم الادارة المحلية فى القانون المقارن » بحث منشور فى مجلة العلوم الادارية ، السنة الثالثة ، العدد الاول - يونية ١٩٦١ ، ص ١٣٩ - ٢٣٢ .

Autonomy Statute For Catalonia—Barcelona. 1982. P.1.

(٢) بيير نوفان : تاريخ العلاقات الدولية ١٨١٥ - ١٩١٤ ، تعريب الدكتور جلال يحيى ، القاهرة ، ١٩٧١ .

(٣) The Partiton Of Turkey Adiplomatic History 1913—1923

Hioward Oklahoma. U.S.A.1931. P357.

وكذلك منحت الدولة العثمانية الحكم الذاتى لاقاليم لبنان عام ١٨٦٤ واستمر تطبيقه حتى عام ١٩١٤ .[١]

الثانية : صدور قانون « شمال أمريكا رقم ٣٠ ، ٣١ فيكتوريا فى سنة ١٨٦٧ » وتأسيسا عليه قامت المملكة المتحدة بتطبيق نظام الحكم الذاتى فى كندا[٢] بناء على الاقتراح الذى قدمه اللورد درهام "Lord Durham" الحاكم البريطانى سنة ١٨٣٩ لحكومته ، وتضمن تطبيق سياسة الاستقلال الذاتى لكندا فى الشئون الداخلية بصفة عامة ، على أن تحتفظ بريطانيا بادارة شئونها الخارجية .

بيد ان الفقيه بيردو "Burdeau" يقول : اتبعت انجلترا هذه السياسة الجديدة ـ الحكم الذاتى ـ لاول مرة مع كندا ولذلك صدر قانون كندا عام ١٧٩١ متسما بالتحرر نسبيا ، فلم تعد كندا مستعمرة وتطورت بسرعة وكلفت الحكومة البريطانية لورد ديرهام "Lord Durham" بإجراء دراسة لتقصى الحقائق وجمع الوثائق وضمت فى تقرير ديرهام عام ١٨٣٩[٣] .

والحقيقة أن هاتين الواقعتين وإن كانتا قد أدتا الى بلورة مفهوم الحكم الذاتى بوضوح فى السياسة الدولية ، الا ان تطبيقه فى كندا فى تاريخ ١٨٦٧ لم يكن هو التطبيق الاول فى نطاق السياسة الخارجية لبريطانيا ، ذلك أنها كانت قد منحت حكما ذاتيا عام ١٥٧١ لكل من كيوبيك "Quebec" واتاريو "Ontari" وهما جزءان من كندا ـ لكن عدم وجود تنسيق بين المجالس التشريعية والمجالس

---

(١) دكتور فاضل حسين ؛ مؤتمر لوزان واثاره فى البلاد العربية ، القاهره ، ص ٧ .

(٢) انظر نص القانون فى المراجع التالية :

— Clarke (J), The Local Government Of United King-dom London. 1955. P.121.

— Egerton (H.E.A.)., Federation And Unions, With The British Empire, London.1911. P.121—168.

— The Colonial Problem. A Report By a Study Groups Of The Royal Institute Of International Affairs. London.1937. P.239.

(٣) Burdeau (G)., Traité De Science Politique. Toll—Paris. 1980. P.649.

التنفيذية ، وعدم وضع حد للخلافات العنصرية والدينية بين الاقليمين ، إلى جانب صعوبة التوفيق بين هذين الاقليمين وبين المقاطعات البحرية ، كل ذلك أدى الى تعثر تلك التجربة ، الى أن صدر قانون سنة ١٨٦٧ وتم القضاء على الخلافات السياسية والاقتصادية على اساس قيام دولة فيدرالية لكندا فى نظام الحكم الذاتى [١] .

أما عن تطبيق نظام الحكم الذاتى الداخلى ، فتؤكد الوقائع التاريخية أن بلجيكا قد قررت فى دستورها الصادر سنة ١٨٣١ وجود سلطة رابعة ـ سلطة الوحدات الاقليمية للمديريات أو المراكز ـ وهى تشبه السلطات الدستورية الثلاث الممثلة فى مؤسسات الدولة ، فمن حق المركز وهو الدولة الصغرى داخل الدولة الكبرى والذى يسبقها فى الوجود ، أن ينظم بطريقة مستقلة ، مصالحه الخاصة وادارة أعماله التى تختلف عن دائرة الاعمال التى تكلف بها الدولة[٢] وبعد ذلك وجد تطبيق آخر للحكم الذاتى ، فقد أخذ اقليم تركستان ـ التى كانت تشتمل فى ذلك التاريخ على أراضى جمهورية اوزبكستان الاشتراكية السوفيتية ، وجمهورية تركمانيا ، وجمهورية طاجكستان ذات الحكم الذاتى ، ومقاطعتا قيرغيزيا وقره كلباكيا ذات الحكم الذاتى ـ سنة ١٩١٨ بنظام الحكم الذاتى اذا اعلن مجلس مفوضيّ الشعب فى تركستان اقامة نظام الحكم الذاتى مع اندماجه فى اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، ثم وقع لينين فى ١٩ مايو ١٩٢٠ مرسوما بخصوص نظام الدولة فى جمهورية بشكيريا السوفيتية ذات الحكم الذاتى ، وايضا فى ٢٧ مايو فى العام نفسه وقع مرسوم الجمهورية الاشتراكية التتارية ذات الحكم الذاتى .[٣]

ويعتبر المفهوم الحالى للحكم الذاتى باعتباره ـ حلا متقدما للمسألة القومية وعدم التكامل ـ محور الاتجاه لاغلب الحركات الوطنية القومية فى دول متعددة

---

(١) أنظر مؤلف ( المشكلة الاستعمارية ) . المرجع السابق ، ص ٢٣٥ .

(٢) موسوعة تريكانيا ، ص ٥٨٥ .

(٣) كيم ، لينين والتحرير الوطنى فى الشرق ، ترجمة مصطفى مجدى الجمال ، دار الثقافة الجديدة ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ، ٥١ و ٦٧ .

القوميات وعند التنظيمات السياسية فى هذه الدول . على سبيل المثال ففى بلجيكا منذ سنة ١٩٥٠ يطلب حزب P. S. B وهو من انصار نظام الحكم الذاتى فى الدولة حل مشكلة عدم التكامل على اساس تطبيق نظام الحكم الذاتى ، "Reforme De L'etat Qui Assurait L'autonomie Regionale"(١) وفى العراق منذ عام ١٩٤٦ يرفع الحزب الديمقراطى الكردستانى ـ العراق ـ شعار « الديمقراطية للعراق والحكم الذاتى لكردستان » ، وكذلك الحال بالنسبة للحزب الشيوعى العراقى اذ يدعو الى « تمتع الشعب الكردى فى اقليم كردستان العراق بحكم ذاتى حقيقى ضمن الجمهورية العراقية الديمقراطية ... » وقد ادى كل ذلك الى ان يرتبط هذا المفهوم فى عصرنا الحاضر بعديد من المبادىء والافكار الانسانية السامية مثل مبدأ القومية "Nationalism" فتطبيق نظام الحكم الذاتى هو من المطالب الاساسية للحركة القومية الكردية فى كل من كردستان العراق وكردستان ايران ؛ وكان كذلك مطلبا للحركة السياسية فى جنوب السودان ، ولجبهة تحرير شعب تيغراى فى اثيوبيا ، ويرتبط بمبدأ حق تقرير المصير "Self —Detetermination" اذ أن المواد الاولى والخامسة من ميثاق الامم المتحدة تشير الى حق الشعوب فى تقرير مصيرها فى حين تتكلم المواد ٧٣ و ٧٦ عن الحكم الذاتى والاستقلال وتساوى اتفاقات حقوق الانسان الصادرة عام ١٩٦٦ بين حق تقرير المصير وبين حق الحكم الذاتى(٢) ثم ان « الاتجاهات المختلفة فى فهم تقرير المصير تلتقى جميعا عند نقطة مشتركة هى الارتفاع بالرضاء عن مستوى الافراد الى مستوى الامة بوصف ان الامة هى وحدة الحكم الذاتى »(٣) ، وبمبدأ الاستقلال فالحكم الذاتى ـ باعتباره طريقا للاستقلال كان يمثل فى فلسطين مطلبا وطنيا ، قامت بسببه الانتفاضات الشعبية والثورات لسنوات طوال ؛ مطالبة بمثل ماحصلت عليه دول أخرى كالعراق ومصر وغيرهما

---

(١) Wauwe. P20

(٢) الدكتور حامد سلطان ، الدكتورة عائشة راتب ، الدكتور صلاح الدين عامر : القانون الدولى العام ، القاهرة ، ١٩٧٨ . ص ٣٣٨ .

(٣) الدكتور محمد طلعت الغنيمى ، بعض الاتجاهات الحديثة فى القانون الدولى العام ، الاسكندرية ١٩٧٤ ، ص ١٩٩ .

فى استقلال ذاتى[١] كما أن ايرلندا ابتداء من سنة ١٩٠٢ اتخذت لنفسها هدفا وهو الاستقلال الذاتى[٢] ، ويمبدأ السيادة اذ يدمج الاستاذ الدكتور حامد سلطان مصطلح « الحكم الذاتى » فى معنى « السيادة » فهو يقول « أن للسيادة وجهين أو مظهرين : وجه ينظر الى الخارج أى الى العالم الخارجى أو بمعنى آخر الى نطاق العلاقات الخارجية ، ووجه أو مظهر ايجابي وهو ذلك الذى ينظر الى الداخل وذلك بعنايته بسلطة الأمة فى تنظيم شئونها الداخلية الخاصة ، وهو مايطلق عليه الان فى الاصطلاح لفظ الحكم الذاتى »[٣] ، ويرتبط مفهوم الحكم الذاتى بمبدأى الديمقراطية والحرية ، فالاستقلال الذاتى Autonomy « تعبير مرادف للحرية بمعناها المطلق »[٤] واخيرا يجمع ميشيل بوميرنس بين الحكم الذاتى وحق الجماعات القومية وحق تقرير المصير ويقول :

''Autonomy And Minority Right Be Considered Forms Of ''Internal'' Self Determiation And The Right Option maybe Viewed As Away Of Permitting Individuals To ''Vote With their Feet'' Indicating There By Whether They Feel Asubjective Need To Align Their Politiced With Their Ethnic Allegiance''[٥]

ولهذا فان الشرعية الدولية لمضمون الحكم الذاتى تبدو واضحة فى قواعد القانون الدولى العام ، كما تبدو أيضا فى ظروف تطبيقيه دوليا فى عدد من الأقاليم

---

(١) عصام الدين حواس : المرجع السابق ، ص ٦ .

(٢) بيير نوفان ـ المرجع السابق ، ص ٦٤١ .

Burdeau, Cience Politique, 1980 649 — 650

(٣) الدكتور حامد سلطان : القانون الدولى العام فى وقت السلم ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٦٠٦ .

(٤) الدكتور ابراهيم العنانى ، ص ٩٥

Michla Pomerance., Self-Detirmination In Law And Practice-London 1982 P,3

(٥) الدكتور محمد محمد حسنين : الجماعة الفرنسية ، فرنسا فيما وراء البحار ، القاهرة ، ١٩٦٠ ، ص ، ٣٧

وعبد العليم محمد عبد العليم : الحكم الذاتى والاراضى الفلسطينية المحتلة ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام ، القاهرة . ١٩٨٠ ، ص ١٣ ومؤلف الحكم الذاتى الفلسطينى ، الهيئة العامة للاستعلامات دون تاريخ الطبع ، القاهرة ، ص ٢٢ .

التابعة لبعض الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة . أما فى ظل قواعد القانون الداخلى فقد أخذ مفهوم الحكم الذاتى يتسم بأعلى درجات الشرعية اذ نصت عليه أغلب الدساتير فى الدول التى تعانى مجتمعاتها من واقع التعدد العرق والقومى .

وأخيراً يثير هذا العرض مسألة دقيقة هى :

انه يفهم من الكتابات العربية ( القانونية والسياسية ) أن مفهوم الحكم الذاتى هو احدى النظريات السياسية الخارجية الانجليزية ، وكانت أول تجربة لتطبيقه فى كندا سنة ١٨٦٧ يقول الدكتور محمد محمد حسنين : أن « أول تطبيق للاستقلال الذاتى كان فى كندا بسبب تقرير لورد درهام الذى كان حاكما عاما فى عام ١٨٣٩ »[١].

وجاء فى مؤلف الحكم الذاتى الفلسطينى ، مايلى « الحكم الذاتى فى الاطار الدولى هو إحدى النظريات السياسية الانجليزية وكانت أول تجربة لتطبيقه فى كندا سنة ١٨٣٩ »[٢].

ويؤكد عبد العليم محمد أيضا أن « سياسة الاستقلال الذاتى نظرية انجليزية الاصل وقد كانت كندا أول حالات تطبيق هذه السياسة »[٣] غير أنه ثبت من هذه الدراسة التاريخية لمفهوم الحكم الذاتى أنه كان معروفا منذ زمن عريق يرجع إلى ماقبل الميلاد ، لذلك يمكن القول أن الموسوعة الايطالية للقانون قد صدقت القول عندما اشارت الى أن « الباحث النظرى فى علم القانون لايفكر وهو يستعمل مصطلح الحكم الذاتى فى التجربة التاريخية التى مرت به ، ولا يمعن فى أصل الكلمة فى اللغة اليونانية ، الذى يضفى ثوبه التقليدى على معنى هذه العبارة » .

---

(١،٢،٣) Enciclopedia Cattolica. Vatican. 1949 P.472—476

Gran—Enciclopedia Rialp. Madrid. 1979. P.463—466

## الفصل الثانى

# الحكم الذاتى فى ظل قواعد القانون الدولى العام

**مقدمة :**

اشرنا فيما سبق الى ان مفهوم الحكم الذاتى قد بدأ فى البروز عندما هجرت الدول الاستعمارية سياسة نظام المركزية فى ادارة شئون مستعمراتها ، ولجأت الى تطبيق الحكم الذاتى بهدف تحويل الرابطة الاستعمارية بينها وبين مستعمراتها الى علاقة اشتراك(١) أو بمعنى آخر ابقاء المستعمرات فى حالة التبعية ولكن فى اطار جديد وهو الحكم الذاتى .

ومن هنا ، كانت الرابطة القانونية بين الدول المستعمرة والأقاليم التابعة لها ؛ علاقة داخلية بحتة ؛ ولهذا يكون من الصعب تحديد العلاقة بين الطرفين على اساس مبادىء القانون الدولى العام ولكن نظرا للتغيرات التى طرأت على الظروف الدولية بعد الحرب العالمية الاولى ١٩١٤ م ـ ١٩١٨ م وظهور عصبة الامم ؛ وتبنيها

---

(١) — Burdeau., Traite de Science Politique To. 11. Paris. 1980 P.651

— Harthman (F)., The Relations of Nations. Fourth Edition. New York. 1973. P.487

الدكتور أحمد عثمان : مبدأ التنظيم الدولى لادارة المستعمرات وتطبيقاته فى نظامى الانتداب والوصاية الدولى ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة ١٩٦٣ ص٢٠ وما بعدها ، والدكتور عدنان نعمه : بحث حول السيادة فى التنظيم الدولى المعاصر ، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة سنة ١٩٧٨ ، ص٣١ ، وانظر لاثام ؛ المرجع السابق ، ص٣٨ ، والدكتور محمد حسنين المرجع السابق ، ص٦٠ وما بعدها .

لنظام حماية الاقليات ونظام الانتداب ؛ بدأ تطور أساسى فى مفهوم الحكم الذاتى فقد تمكنت الدول الاستعمارية من ايجاد صيغة قانونية لاستمرار سيطرتها الاستعمارية وذلك عن طريق تطبيقها لنظام الحكم الذاتى فى مستعمراتها وبهذا التطور خرج مفهوم الحكم الذاتى من نطاقه الضيق كعلاقة داخلية ، الى نظام دولى ؛ واخذ وضعا قانونيا دوليا ؛ وتم النص عليه بعد ذلك فى ميثاق الامم المتحدة.

وبما أن دراستنا للحكم الذاتى تنصب أساسا على الجانب القانونى منه ، ولاجل أن لانخوض فى متاهات سياسية ، فسنقصر بحثنا على توضيح هذا المفهوم فى بعض الوثائق الدولية ، متطرقين الى بيان نطاق تطبيقه ، ومسألة السيادة فى أقاليم الحكم الذاتى .

## المبحث الأول
## الحكم الذاتى فى عهد عصبة الأمم

على الرغم من أن عهد عصبة الامم لم يتضمن نصا صريحا محددا لمفهوم الحكم الذاتى ، الا ان الحكم الذاتى يمكن ان يستنتج ـ ضمنا ـ من هذا العهد فنظام الانتداب[١] الذى ظهر الى الوجود نتيجة الاهتمام بمصير الاقاليم والشعوب التى كانت خاضعة للدولة العثمانية والمانيا والتى انسلخت عنها بفعل الحرب العالمية الاولى . وبدأ نظام الانتداب تحت رعاية عصبة الامم باعتبارها أفضل فكرة لحل **المسألة الاستعمارية وكان الجنرال سمتس** «Smuts» هو الذى وضع نظام الانتداب ونشره تحت عنوان ( اقتراح عملى ) وتم ادراج الاقتراح فى المسودة الامريكية لمشروع اتفاقية عصبة الامم ثم كانت هذه المقترحات هى الاساس فيما بعد لمشروع ميلر ـــ هيرست «Miller-Hurst» وكان هذا المشروع الأخير نقطة البداية فى دراسة عصبة الامم له مادة فمادة حتى وصلت الدراسة الى المادة ١٧ والتى تتعلق بالاقاليم

---

(١) أنظر تفاصيل نظام الانتداب :

— Duggan (S.P.)., The league Of Nations, The Principle And Practice— Boston—1919.

— Evans (T.P.C.)., The League Council In Action. London.1929

— Green (L.G.) International Law Through Cases Se, Conded. London.1939. P.45.

— La Societé Des Nation Et Les Mandats— Section D'information Secretariat De La Societé De Nations. Geneve.

— Longrigg (S.H.)., Syria And Lebanon Under French Mandate Londoon— 1958.

— Schwarzenberger (G)., Power Politics, A Study Of International Society . London—1915, P.517—527.

— Gibbons (H.A.)., The Defects Of The System Of Mandat, The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science. July. 1921. Philadelphia— 1921, P.78

— Myers (D.P)., The Mandate System Of The League. The Annles 1921. P.7

وانظر الدكتور احمد عثمان ؛ المرجع السابق ، ص١١٠ ، والدكتور محمد اسماعيل على ؛ مدى مشروعية اسانيد السيادة الاسرائيلية فى فلسطين ، دراسة فى إطار القانون الدولى العام ١٩٧٥ ، ص١٩٠ ـ ٢٣٦ .

التى توضع تحت الانتداب ، ولم تثر المادة مشاكل نظرا لانه سبقت دراستها بمعرفة الدول الكبرى وتم ادراج المسألة فى مشروع عصبة الامم ، وعند اعلان عهد عصبة الامم فى ١٤ فبراير سنة ١٩١٩ أصبحت المادة التى لها علاقة بالانتداب هي المادة الثانية والعشرين، بيد ان الأستاذ الدكتور جيبونز «Gibbons» يقرر ان الرئيس الامريكى ( ويلسون ) هو الذى اقترح نظام الانتداب ثم صدق رجال السياسة فى اوربا على هذا الاقتراح كخطة لاخفاء حقيقة نوايا الاستعمار .

هذا وجاء فى نص المادة ٢٢ من عهد العصبة أن « المستعمرات والبلاد التى زالت عنها صفة التبعية للدول التى كانت تحكمها سابقا نتيجة للحروب الاخيرة والتى يقطنها أقوام لايستطيعون النهوض وحدهم حسب مقتضيات العالم الحديث المتطور ، يجب أن يطبق عليها المبدأ القائل بأن رفاهية هذه الشعوب وتقدمها يعد وديعه مقدسة فى عنق المدنية .. »

يقوم نظام الانتداب أساساً على مفهوم الحكم الذاتى ، فقد كان الغرض من هذا النظام أن تتجه الدول المنتدبة تحت اشراف عصبة الامم بشعوب الاقاليم المنتدبة عليها نحو التقدم والرفاهية ، والارتقاء بأهلها حتى ذلك الوقت الذى تصبح فيه هذه الشعوب قادرة على النهوض وحدها .

وقد استهدفت عصبة الامم من الحكم الذاتى أن يكون مرحلة تمهيدية للاستقلال الوطنى حيث أن صكوك الانتداب التى نظمتها عصبة الامم فصلت ذلك بوضوح . ومنها صك الانتداب البريطانى على العراق ١٩٢٠ ، حيث تنص المادة الاولى منه على أن « المنتدب يضع فى أقرب وقت لايتجاوز ثلاث سنين من تاريخ تنفيذ الانتداب ، قانونا أساسياً للعراق يحتوى على مواد تسهل تدرج العراق وترقيته كدولة مستقلة » كما عملت لجنة الانتداب على بلورتها وذلك عن طريق منح السلطات تدريجيا للهيئات المحلية المنتدبة عليها ، لتشجيعها على المشاركة فى الحكم والادارة ، بقصد السير بهذه الاقاليم نحو الحكم الذاتى كاتجاه نحو الاستقلال[١] .

---

(١) الدكتور على صادق أبو هيف : القانون الدولى العام ، الاسكندرية ، ١٩٦٠ ، ص١٤٩ ، والدكتور محمد اسماعيل السيد ، المرجع السابق ص ١٨١ ـ ٢٣١ .

فقد جاء فى نص المادة الثانية من صك الانتداب على فلسطين من قبل بريطانيا والتى نظمتها عصبة الامم ووضع موضع التنفيذ فى ٢٩ ايلول سنة ١٩٢٢ أن الدولة المنتدبة ( بريطانيا ) تكون مسئولة عن ترقية مؤسسات الحكم الذاتى ، وتكون مسئولة أيضا عن صيانة الحقوق المدنية والدينية لجميع سكان فلسطين ونصت المادة الثالثة منه على أنه « يجب على الدولة المنتدبة أن تعمل على تشجيع الاستقلال المحلى على قدر ماتسمح به الظروف »[١] وأن تحليل المركز القانونى للاقاليم التى طبق عليها نظام الانتداب يؤدى الى القول بأن الحكم الذاتى كان مطبقا من الناحية الواقعية استنادا الى المادة ٢٢ من عهد العصبة ، وان لم ينص عليه صراحة فى هذا العهد ، لاننا نرى أن دعم العصبة لنظام الاقليات واقرارها لنظام الانتداب والذى طبق فى اقاليم عديدة[٢] دليل على وضوح مفهوم الحكم الذاتى فى أذهان واضعى العهد .

اما سبب عدم وجود نص صريح فى شأن الحكم الذاتى ، وأيضا عدم نجاحه من الناحية التطبيقية فى ظل عهد العصبة فإنه ـ فى اعتقادنا ـ يعود الى فكرة السياسة الاستعمارية ذاتها والتطورات التى حدثت فى مفهومها وممارستها ، اذ أنه على الرغم من الامال التى علقت على عهد العصبة من أنها تأخذ بيد الجماعات التى لم تكن لديها فرصة للتعبير عن وجودها نحو تحقيق ذاتها فى دول مستقلة ، فان الوقائع السياسية والتاريخية تثبت ان دور عصبة الامم فى هذه المسألة قد اقتصر على اسباغ الصفة الشرعية على تلك العلاقة الاستعمارية القديمة ، وذلك بنقلها من نطاقها الضيق ـ كعلاقة داخلية بحتة تنظمها دولة الاصل بحكم سلطانها الداخلى ودون ان يكون لدولة اجنبية او لمنظمة دولية رقابة أو اشراف عليها ـ الى نطاق قواعد القانون الدولى حيث اصبحت مسئولية دولية من مسئوليات المجتمع الدولى ممثلا فى عصبة الامم ، وبمعنى آخر أن نية الدول الاستعمارية لم تكن متجهة ـ فى الواقع ـ الى منح حكم ذاتى كامل أو استقلال تام للشعوب التى كانت خاضعة لها ، وتأكيدا لذلك قيد عهد العصبة حصول هذه الشعوب على الاستقلال بقيود

---

(١) عصام الدين حواس : الحكم الذاتى لشعب فلسطين ، المرجع السابق ، ص٢٢ .

(٢) ومن هذه الاقاليم : العراق ، سوريا ، لبنان ، تونس .... الخ

وشروط معينة ، كأن يتم هذا الاستقلال على اساس ان تتولى ادارة هذه الاقاليم دولة تنتدبها العصبة لهذا الغرض ، اذ تنص المادة ٤/٢٢ من العهد على ان « بعض الجماعات التى كانت تتبع الدولة العثمانية فيما مضى ، قد بلغت درجة من الرقى والتقدم يستطاع الاعتراف بها امما مستقلة ، بشرط أن تسدى الدولة صاحبة الانتداب بالنصح والمعونة ، حتى يأتى الوقت الذى تستطيع فيه ان تعتمد على نفسها »(١) ، ومن جهة أخرى فان الدول الكبرى التى اشتركت فى تأسيس عصبة الأمم لم تكن ذاتها مقتنعة بمبادئها وأهدافها؛ اذ يؤكد الدكتور جيبنوز "Gibbons" انه « لا حكومة فرنسا ولا حكومة انجلترا سواء قبل التوقيع على معاهدة فرساى "Versailles" أو بعدها اخذت فكرة الانتداب مأخذ الجد ..... » ويقول أيضا ، لم يكن اهتمام الدول الموقعة على ( ميثاق الوفاق ) بعصبة الامم الا فى كونها اداة لتخفيف سياستها الخارجية ، وهذا امر طبيعى ، اذ من ينكر ان عصبة الامم كانت متأثرة بنفوذ الرؤساء الاوربيين الذين اتخذوا من العصبة ستارا لاخفاء نواياهم الحقيقية(٢) ، ويقرر الاستاذ الدكتور محمد حافظ غانم ، ان الأقاليم التى خضعت لنظام الانتداب ليست الا مستعمرات من نوع جديد(٣) ، كما يرى الاستاذ الدكتور حامد سلطان ، ان الدول التى انشأت نظام الانتداب ارادت به ان يكون ستارا يخفى نواياها الاستعمارية واغراضها الاستغلالية (٤) .

وفى ضوء ما سبق يمكن القول بأن عدم النص صراحة على الحكم الذاتى فى عهد العصبة ، يعود الى ان نظام الحكم الذاتى وبالشكل الذى تم تطبيقه فى ظل عهد العصبة ، قد جاء نتيجة التوفيق بين عدة عوامل تاريخية وسياسية وقانونية .

---

(١) عبد الرزاق الحسنى ، تاريخ العراق السياسى الحديث ، الجزء الثانى مطبعة العرفان ، صيدا ، لبنان ، سنة ١٩٤٨ ، ص٧٥ . والدكتور محمد طلعت الغنيمى : بعض الاتجاهات الحديثة فى القانون الدولى العام ( قانون الامم ) ، منشأة المعارف الاسكندرية ، سنة ١٩٧٤ ، ص٢١٤ .
La Societe Des Nation Et Les Mandats. P.30.

(٢) جيبونز ، المرجع السابق ص٨٥ .

(٣) الدكتور محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٥٩ ، ص٥٣ .

(٤) الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام « وقت السلم » ، القاهرة سنة ١٩٦٢ ، ص٥ .

وهذه العوامل هى :

١ - انتشار مبادىء القومية والاستقلال بين شعوب العالم ومن بينها تلك الشعوب المستضعفة التى كانت خاضعة لسيطرة الدول الاجنبية ، ومن العجب ان تلك الدول الكبرى ذاتها قد لعبت دورا فعالا فى اعلان هذه المبادىء وذيوعها اذ يقول ويلسن "Wilson" رئيس الولايات المتحدة الامريكية سنة ١٩١٧ ، « ان العدالة لكل الشعوب والقوميات ، وحقهم فى المساواة والحرية والامن سواء كانت هذه الشعوب قوية أو ضعيفة[١] ، وفى ١٩ نيسان « ابريل » ١٩١٧ ، اذاعت الحكومة الروسية المؤقتة بيانا قالت فيه : « ان الحكومة الروسية تعتقد ان من حقها بل من واجبها ان تعلن منذ اليوم ان روسيا الحرة لا تهدف الى السيطرة على اية دولة أخرى ، أو اغتصاب تراثها القومى ، كما انها لا ترغب فى أن تضع يدها بالقوة على أرض اجنبية ، بل انها تهدف الى اقامة سلام متين البنيان يقوم على اساس حق الشعوب فى تقرير مصيرها »[٢] ، واعلنت فرنسا فى ١٣ حزيران « يونيو » ١٩١٧ ان « فرنسا لاتفكر فى اضطهاد اى شعب أو أية جنسية حتى ولا اعدائها ... »[٣] ، وانما كان هدفها الاول والاخير هو الدفاع عن كيان بلادها ، وضمان احترام الالتزامات الدولية ، وتضيف الحكومة البريطانية اليوم لهذه الاهداف الرئيسية هدف تحرير الشعوب التى استبد بها الطغيان الاجنبى »[٤] .

ومعنى هذا انه لم يعد من المنطقى ان تقتنع شعوب العالم بالتبعية والخضوع وفرض ارادة دول اجنبية عليها ، وازاء ذلك كان لابد ان تأخذ السياسية الاستعمارية قالبا آخر بغية بقائها واستمرارها . ولذلك لجأت الدول الاستعمارية الى ايجاد صيغة قانونية جديدة تكون اساسا للتعامل مع مستعمراتها ، ويحقق فى الوقت نفسه التوفيق بين طموح هذه الشعوب المستضعفة فى نوع من الحكم

---

(١،٢،٣،٤) حمدى حافظ، محمود الشرقاوى، حق تقرير المصير، كتب سياسية ، العدد ٣١ ، دار القاهرة للطباعة ، سنة ١٩٥٧ ، ص١٤ ، ١٦

Hodson (M.O)., The League Of Nations And Protection Of The Inhabitants Of Transferred Terotries , Annals. Op. Cit. P.68.

الذاتى والاستقلال ، وبين الابقاء على سيطرتها .

وهكذا فإن النص الصريح على الحكم الذاتى أو الاستقلال وبشكل عام مطلق لم يكن من صالح الدول الاستعمارية .

٢ ـ تثبت الوقائع السياسية والتاريخية أن الغرض الحقيقى من نظام الانتداب لم يكن هو تحقيق الحكم الذاتى الكامل أو الاستقلال ، للشعوب والاقاليم التى شملها هذا النظام ، بل تؤكد هذه الوقائع أن تسوية الحسابات المالية ومسائل تعويضات الحرب بين الدول الكبرى كانت هى التى تمثل الاهداف السياسية من وضع نظام الانتداب ، إذ يقول الاستاذ لنسك "Lansing" أن السر فى موافقة السياسى الفرنسى كليمنصو "Clemenceau" ولويد جورج "Lioud George" على قبول نظام الانتداب ، أن الدولتين تظاهرتا بأن تخفف ألمانيا من أملاكها في المستعمرات يقلل من مديونيتها ، فى الوقت ذاته لاتضيع حقوق الدولتين فى مطالبة ألمانيا بتعويضات الحرب[1] ، وكذلك كانت ايطاليا تطالب بتعويض عادل مقابل إشتراكها فى الحرب بجانب الحلفاء ، وطار ألبرت "Albert" ملك بلجيكا الى باريس وتوصل الى اتفاق يخول لبلاده الوصاية على جزء مما تبقى من المستعمرات الالمانية فى شرق أفريقيا[2] ، واذا علمنا أن نظام الحكم الذاتى كان تطبيقا عمليا لفكرة الانتداب فى ظل عهد عصبة الامم ، تبين لنا أن الوضع الحقيقى للدول الكبرى لم يكن مهيئا للنص على الحكم الذاتى أو الاستقلال صراحة فى عهد العصبة .

٣ ـ لم تخف مبادىء الحرية والمساواة والعدالة التى أعلنتها الدول الكبرى حقيقة نواياها تجاه الشعوب المستضعفة والأقاليم الخاضعة لها ، لذلك نرى أن السياسى الانجليزى بلفور "Balfour" يقول فى أول اجتماع لعصبة الامم « ليس

---

(١) جيبونز : المرجع السابق ، ص٨٤ .

(٢) Alddmst (J)., The Potential Advantage Of The Mandate System, The Annals Op. Cit. P.72, Hodson., Op. Cit. P.78.

من المتصور أن نتوقع من بريطانيا أن تضطلع بنظام الانتداب دون أمل فى الحصول على شيء ملموس من وراء ذلك »[1] ، ويقول الاستاذ سشمان ''Schuman'' وجهت الامم البيضاء أسلحتها ضد الامم الاخرى وشرعت فى القيام بالمذابح فى القرن العشرين وإشتملت الامبراطورية البريطانية ـ التى أطلق عليها رسميا الكومنولث البريطانى فى سنة ١٩٢٦ ـ على خمس مساحة الكرة الارضية وعلى ربع سكانها مع الهند والممتلكات ''Dominions'' التى تتمتع بالاستقلال ، وسيطرت فرنسا على الجزء الثانى الاكبر من الممتلكات المستعمرة مع الهند الصينية وجنوب افريقيا ، وإحتفظت البرتغال بموزمبيق وأنجولا مع الموانى المتناثرة والجزر ، وتمسكت هولندا باندونسيا ، وكسب ليوبولد الثانى ملك بلجيكا ''Leopold II'' الملايين من عرق ودموع أهالى الكونغو الذين كانوا يسخرون لتزويد التجار الغربيين بالعاج والمطاط وزيت النخيل ، وتخلت أسبانيا عن ممتلكاتها الامريكية والاسيوية للولايات المتحدة الامريكية فى مقابل الحصول على ثلاثة أجزاء صغيرة على الساحل الافريقى » ، وكذلك يذكر الاستاذ رابرد ''Rapprd'' ، أن نظام الانتداب لم ينشأ فى الاصل لحماية حقوق الانسان ولكن لتسوية مطالبات سياسية فبعد الحرب العالمية الاولى وهزيمة ألمانيا قامت قوات مسلحة إنجليزية وفرنسية وبلجيكية وقوات من جنوب أفريقيا واستراليا ونيوزيلندا واليابان بغزو المستعمرات الالمانية فى أفريقيا والمحيط الهادى والمنطقة العربية وفى مؤتمر الصلح تقدم المنتصرون بمطالب لضم الاراضى التى إحتلتها قواتهم[2] .

٤ ـ ثم ان نظام الانتداب كما تقرر فى عهد العصبة فى المادة « ٢٢ » منه لم يكن مبدأ عاما يشمل كل الاقاليم التى لم تبلغ بعد استقلالها ، بل اقتصر تطبيق

---

(١) (٢)

— Schaman (F.L.)., International Politics. 7th. Edition. New York.1968. P.393.

— Stokes (R)., New Imperial Ideals. London.1930 P.99—100.

— Gibbons., Op. Cit. P.89.

هذا النظام عن طريق الحكم الذاتى على مجموعة معينة من الشعوب والاقاليم التى كانت خاضعة للدولتين الالمانية والعثمانية ، وهذا يعنى ان ماعدا تلك الشعوب والاقاليم لم تستفد من النظام المذكور[1] ، وعليه لم يطبق الحكم الذاتى عن طريق المادة « ٢٢ » من عهد العصبة على المستعمرات والاقاليم الاخرى ، سواء كانت تابعة للدول المنتصرة فى الحرب العالمية الاولى أو للدول الاخرى الاعضاء فى العصبة .

يتضح من بيان هذه العوامل انه لم يكن من السهل على قادة الحلفاء وساستها الاعلان عن الحكم الذاتى أو الاستقلال بنص صريح وبشكل عام مطلق ، لان ذلك كان يتعارض مع مصالحهم الذاتية ـ السياسية والعسكرية والاقتصادية وهذا لايمنع القول بأن الحكم الذاتى قد وجد تطبيقا فى ظل عهد العصبة على الرغم مما شاب هذا التطبيق من عيوب وقصور

---

(١) - Rappard (W.E,)., Human Rights In Mandated Territories.The Annels Of The American Academy Of Political And Social Science, Philadelpia. 1964. P.119-120.

## المبحث الثانى
## الحكم الذاتى فى ميثاق الأمم المتحدة

اذا كان مفهوم الحكم الذاتى قد استنتج ضمنا من عهد عصبة الامم ، فان هذا المفهوم لقى اهتماما واضحا من واضعى ميثاق الامم المتحدة ، فقد جاء فى هذا الميثاق التصريح بالحكم الذاتى فى أكثر من موضع منه ولكنه لم يتضمن تفسيرا محددا لمدلوله ، الامر الذى اثار كثيرا من الجدل والتساؤل حول ما هو مقصود منه ، اهو الاستقلال بمعناه السياسى اى انشاء دولة مستقلة ذات سيادة كاملة لمجموعة قومية متميزة على اقليمها ؟ ام هو شىء غير الاستقلال الوطنى ؟

### معنى الحكم الذاتى فى ميثاق الأمم المتحدة

نص ميثاق الامم المتحدة على الحكم الذاتى فى موضعين :

أولهما : فى مقدمة المادة « ٧٣ » من الفصل الحادى عشر منه اذ جاء فيها بصدد الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى « يقر اعضاء الامم المتحدة ـ الذين يضطلعون فى الحال او فى الاستقبال بتبعات عن ادارة اقاليم لم تنل شعوبها قسطاً كاملا من الحكم الذاتى ـ بالمبدأ القاضى بأن مصالح اهل هذه الاقاليم لها المقام الاول ، ويقبلون امانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية الحكم الذاتى ، ويقدرون الامانى السياسية لهذه الشعوب حق قدرها ويعاونونها على إنماء نظمها السياسية الحرة نموا مضطردا » .

ثانيهما : فى المادة « ٧٦ » من الفصل الثانى عشر منه اذ بينت ان الغرض من نظام الوصاية الدولية تحقيق الاهداف والمقاصد التى تسعى اليها الامم المتحدة ، ومن بين اهدافه الاساسية العمل على ترقية أهالى الاقاليم المشمولة بالوصاية فى امور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، واضطراد تقدمها نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال(١)

---

(١) انظر النص العربى فى : الدكتور عبد الملك عودة ، الامم المتحدة وقضايا افريقيا ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، سنة ١٩٦٧ ص ١٣٠ ـ ١٣٤ .

— Hartman (F.H.)., Op. Cit P.670.

وعلى الرغم من ان الميثاق قد اوجب التزاما بتحقيق الحكم الذاتى على الدولة القائمة بإدارة هذه الاقاليم ازاء هيئة الامم المتحدة[1] ، الا انه لم يتضمن تعريفا محددا له ، مما أثار جدلا سواء بين ممثلى الدول المشتركة فى مؤتمر سان فرنسيسكو فى ٥ مايو عام ١٩٤٥ او فى لجان الامم المتحدة اثناء المناقشات التى دارت حول تطبيق نظام الوصاية الدولية[2] .

ففى مؤتمر سان فرنسيسكو عام ١٩٤٥ دار جدل طويل حول مدلول الحكم الذاتى فقد رأى بعض الوفود ( وفود الاتحاد السوفيتى ، والصين ، ومصر ، والعراق ، والفلبين ) ممن ليست لهم مصالح استعمارية حل مشاكل الاقاليم المستعمرة فى ان تحصل بلا ابطاء على استقلالها الكامل وليس الحكم الذاتى ، وكان فى اذهان هذه الوفود ان مشكلة الشعوب المستضعفة والمغلوبة على امرها بالانتداب او الاستعمار لايمكن حلها الا بمنحها الاستقلال[3] . ذلك لان « كلمة الحكم الذاتى كلمة مرنه تتذرع بها الدول الاستعمارية للهرب من منح البلاد التى تم نضجها ما تطمح اليه من الاستقلال .. »[4] .

واكدت حكومة مصر ان نظام الوصاية ـ الذى من بين اهدافه الحكم الذاتى ـ لايمكن ان تكون له صفة الدوام ، ويجب أن ينتهى اذا ما تحققت شروط

---

(١) — Frazao (S.A)., International R·· ponsibility For Non— Self— Governing People. The Annals Of The American Academy Of Politics And Social Science. Vol.296. Nov 1954— P.59—61

(٢) — Chase., The United Nations In Action. New York. 1950. P.290—316
— Non —Self— Governing territoies.. United Nations Publication Sales No. 1984. Vib. L. New York., 1948. P.3.
— Sayre (F.B.)., Legal problem Arising From The United Nations Trusteeship System. The American Journal Of International Law. Vol. 42. Number. 2—April. 1948. P.280.
— Schwarznberger., Op. Cit. P.660—678.

(٣)ساير ، المرجع السابق ، ص٢٧٩ .

(٤) الدكتور حلمى بهجت بدوى فى مؤتمر سان فرنسيسكو ص٨٥ مشار اليه من مؤلف « الامم المتحدة » ، للدكتور زكى هاشم ، المرجع السابق ، ص٢٠٤ .

الهدف العام لهذا النظام وهو ( الاستقلال ) ، وبناء على ذلك قامت مصر من جانبها بمحاولة ، طالبت فيها بأن ينص الميثاق على حق الجمعية العامة لمنظمة الامم المتحدة فى امرين هما :

(١) النص على حق الجمعية العامة فى وضع حد للوصاية اذا ما أصبح الاقليم المشمول بها أهلا للاستقلال بشئونه .

(٢) النص على حق الجمعية العامة فى تغيير الدولة القائمة بالادارة اذا بدرت منها مخالفات خطيرة لشئون الوصاية .[١]

كما ان الوفد السوفيتى ، قد أبدى تحفظه من ان يحقق « الحكم الذاتى » معنى « الاستقلال » لذلك قدم اقتراحا اثناء مناقشة المشروع الامريكى حول نظام الوصاية جاء فيه « .... يدرج فى الميثاق ان الهدف من الوصاية هو النهوض بالاقاليم المشمولة بالوصاية ، ليس فقط فى سبيل الحكم الذاتى وانما ايضا فى سبيل ان تقرر بملء حريتها حقها فى الحصول بأسرع مايمكن على استقلال وطنى تام » ، هذا الموقف للاتحاد السوفيتى يشيد به الفقيه ''Chase'' بقوله : كان الاتحاد السوفيتى يصر على إنهاء نظام المستعمرات ، لذلك قدمت مقترحات خلاله لادماج المستعمرات الفرنسية والهولندية فيما يسمى بفرنسا العظمى ، أو هولندا العظمى ، ليرتقى سكان الاقاليم المستعمرة ، الى درجة بلوغ المواطنة .[٢]

هذا وكانت هناك مجموعة أخرى من الوفود ـ وفود انجلترا ، والولايات المتحدة الامريكية ، واستراليا ، ونيوزيلندا ـ ترى ان المشكلات الحقيقية للشعوب المستضعفة واقاليمها تتعدى الاوضاع السياسية ، وان الحلول الصائبة تأتى من خلال التطور البطىء ، وكان من رأيها ان منح الاستقلال للشعوب التى ينقصها التدريب على حكم نفسها ، أو تفتقد التعليم الضرورى اللازم لانتظام مهام الحكم ، الى نقص الموارد الاقتصادية والمالية الضرورية للاستقلال السياسى

(١) الدكتور عى صادق ابو هيف ، القانون الدولى العام ، الاسكندرية ، ١٩٧٥ ، ص١٦٠ .

(٢) انظر Chasa., Op. Cit. P.289 ، وانظر كذلك . ج . أ تونكين ، القانون الدولى العام ، قضايا نظرية ، ترجمة أحمد رضا ، مراجعة الدكتور عز الدين فوده ، الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٢ ص٥٠ ـ ٥١ .

يكون من شأنه تفاقم المشكلات الدولية اكثر من حلها[١] .

بيد انه اثناء مناقشة الفصل الخاص بالوصاية الدولية فى ميثاق الامم المتحدة[٢] ، ذهب فريق من هذه المجموعة من بينهم ممثلو الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا الى ان الحكم الذاتى هو الهدف الذى يمكن ان تصل اليه هذه الشعوب ، بمعنى انه يتضمن معنى الاستقلال السياسى لذلك كانت المقترحات البريطانية تنصب بصفة خاصة على تحسين الاحوال الاقتصادية والاجتماعية ، وتطوير أشكال الحكم الذاتى لتتناسب مع ظروف كل اقليم[٣] .

وعلى هذا الاساس أعلن المندوب البريطانى ان كلمة الحكم الذاتى « لاتفيد أى معنى آخر خلاف الاستقلال ، وان دولته فى سياستها الخارجية كانت تجعل الحكم الذاتى أى ( الاستقلال ) هو الهدف الذى ترمى اليه »[٤] ، وقرر مندوب الولايات المتحدة الامريكية انه اراد بعبارة الحكم الذاتى « معنى ابعد من معانى الاستقلال السياسى »[٥] .

وقد أوضحت الولايات المتحدة الامريكية هذا الاتجاه فى المناقشات التى دارت فى اللجنة الرابعة خلال انعقاد الدورة الثانية للجمعية العامة على الوجه الاتى : « فالحكم الذاتى يجوز ان يأخذ شكل الاستقلال ويجوز ان يأخذ شكل استقلال ذاتى محلى فى اطار اتحاد اكبر بفرض ان شعب المنطقة المعنية قد بلغ درجة من الاستقلال السياسى وبلغ مرحلة من النضج السياسى تؤهله للاختيار الحر »[٦] .

---

(١) ساير : المرجع السابق ، ص٢٨ .

(٢) اشترك فى تقديم توصيات الى اللجنة الفرعية الرابعة المتفرعة عن اللجنة الثانية فى ٥ مايو ١٩٤٥ بشأن نظام الوصاية الدولية كل من المملكة المتحدة ، والولايات المتحدة الامريكية ، واستراليا وبعدها قدمت اقتراحات من الصين وفرنسا ، فى حين قدم الاتحاد السوفيتى تعديلات على مقترحات الولايات المتحدة الامريكية . انظر تفاصيل ذلك ، وثيقة الامم المتحدة رقم «1984. Vib.I» ، المرجع السابق ، ص٦ .

(٣) وثيقة الامم المتحدة رقم "1984. Vib.I." المرجع السابق ، ص٥ .

(٤،٥) الدكتور محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ .

(٦) ساير المرجع السابق ، ص٢٨١ .

ولكن هذه المناقشات والتفسيرات ـ التى تعطى لمفهوم الحكم الذاتى معنى الاستقلال ـ لاتمنعنا ان نقول انها بعيدة عن ان تكون هى التفسير الصحيح لمفهوم الحكم الذاتى بدليل تعارضها مع ماسبق بيانه ، فضلا عن تناقضها مع تطبيقات السياسة الخارجية للدول الاستعمارية ، ومع نصوص الميثاق ، وقرارات الجمعية العامة لمنظمة الامم المتحدة ، والتطبيقات الدولية التى جرت تحت اشراف المنظمات الدولية . وسنتناول هذه الموضوعات فيما يلى :

**أ ـ السياسة الاستعمارية :**

اتفقت افكار الدول الاستعمارية على ان الاستقلال التام للاقاليم الخاضعة لها يعد امرا غير عملى ، لذلك فقد اعترضت على مفهوم الاستقلال وفى الوقت ذاته ونظرا للتطورات فى السياسة الدولية رفضت فكرة سياسة الامبراطوريات الاستعمارية التقليدية ، ومما يؤكد ذلك : ـ

١ ـ صدر تصريحان حول المشكلة الاستعمارية أحدهما فى ٩ مارس سنة ١٩٤٢ وكان يتعلق بتشكيل مجلس انجلو ـ امريكى لادارة منطقة الكاريبى . وثانيهما اتفاق استراليا ونيوزيلندا حول تشكيل لجنة اقليمية للبحار الجنوبية طبقا لميثاق ـ كانبرا ـ فى يناير ( كانون الثانى ) سنة ١٩٤٤ وقد تضمن هذان التصريحان ثلاثة حلول للمشكلة الاستعمارية ليس من بينها الاستقلال وهذه الحلول هى : ـ

★ : وضع مبادىء دولية تلتزم بها الدول الاستعمارية فى ادارة مستعمراتها .

★ الأخذ بنظام الوصاية .

★ انشاء لجنة استشارية اقليمية[١] .

ويتضح من هذا انه لم يكن فى نية الدول الاستعمارية وضع حد للسياسة

---

(١) انظر التفاصيل : شيس : المرجع السابق ، ص٢٩٠ ـ ٣١٧ .

الاستعمارية عن طريق الاعتراف باستقلال الشعوب المستضعفة وأقاليمها المستعمرة .

٢ ـ قيام محاولات عديدة فى مؤتمر سان فرانسيسكو لتكون صياغة المادة ٧٦ فى شأن الوصايا الدولية معبرة عن معنى الاستقلال ، ولكن هذه المحاولات باءت بالفشل بفعل نفوذ الدول الاستعمارية . وبذلت جهود مماثلة فى مجلس الامن ابان مناقشة اتفاقية الوصاية على جزر ( الباسيفيكى ) لتعديل الاقتراح الامريكى الذى لم يتضمن سوى اختيار الحكم الذاتى ، ولكن مندوب الولايات المتحدة قد وافق بناء على طلب المندوب السوفيتى على اضافة لفظ ( أو الاستقلال ) الى الفقرة ( ب ) من المادة ( ٧٦ ) من الميثاق ) ، واعلن مع ذلك « أن الولايات المتحدة بالنسبة لهذه المسألة تشعر أنها يجب أن تسجل معارضتها ، لا على مبدأ الاستقلال ، ولكن على أساس تحديد أجل له فى المستقبل القريب » .[(١)]

٣ ـ طلب الجمعية العامة للامم المتحدة من المملكة المتحدة باعتبارها الدولة القائمة على ادارة روديسيا الجنوبية الغاء دستور ١٩٦١ والدعوة الى عقد مؤتمر دستورى ذى صفة تمثيلية كاملة لصياغة دستور جديد يؤدى الى منح الاستقلال ، ولكن بريطانيا اعربت عن أنها ـ نظرا لان روديسيا الجنوبية مستعمرة تتمتع بالحكم الذاتى منذ عام ١٩٢٣ ـ ليس فى وسعها التدخل فى شئونها الداخلية دون موافقة حكومتها ، وأبلغت عام ١٩٦٤ اللجنة الخاصة بتصفية الاستعمار أن « مجرد اعلان استقلال من قبل حكومة روديسيا الجنوبية لن يكون له أثر دستورى ، وانه سيكون بمثابة عمل سافر من أعمال التحدى والتمرد » .[(٢)]

٤ ـ جاء فى مؤلف ( المشكلة الاستعمارية ) أن منح درجة من الحكم الذاتى لايؤدى حتما الى الانفصال بمعنى ( الاستقلال ) ، لكن مع ذلك يوضح المركز الذى بلغته المستعمرات البريطانية والهولندية أنه لامفر من منحها الاستقلال

---

(١)ساير ، المرجع السابق ، ص٢٨٠ .
(٢) نشرة مكتب الاعلام العام لمنظمة الامم المتحدة . دار الشعب . القاهرة ١٩٨١ ، ص١٠

عن طريق اعطائها قدرا من الحكم الذاتى[1] وهذا مما يؤكد أيضا ان المملكة المتحدة ذاتها لم تكن مقتنعة بوجود تماثل بين المعنيين ( الاستقلال ) ، و( الحكم الذاتى ) ، والدليل على ذلك هو عندما انعقدت الدورة الاعتيادية الخامسة للجنة السياسية التابعة للامم المتحدة فى ٢٤ نوفمبر ( تشرين الثانى ) عام ١٩٥٠ ، فقد طرحت خمسة مشاريع فيما يخص ( أريتريا ) قدمها كل من الاتحاد السوفيتى ، العراق ، وبولندا ، وباكستان . جميع هذه البلدان أيدت استقلال أريتريا وقدمت الولايات المتحدة مشروعاً يوصى بأن تصبح ( أريتريا ) وحدة تتمتع بالحكم الذاتى ومتحدة مع أثيوبيا ، أيدته خمس عشرة دولة ، الا أن بريطانيا رفضت منح الحكم الذاتى لأريتريا بحجة أنها ( مقسمة جغرافيا .. وتتألف من قوميات وجماعات سياسية مختلفة وأنها فقيرة جدا ..... )[2] .

وتأسيسا على هذا الفهم ، وتأكيدا للعرف الاستعمارى كانت السياسة الاستعمارية تعارض مبدأ حق تقرير المصير للشعوب المستضعفة واقاليمها ، فى أى شكل كان ، سواء فى الحكم الذاتى او الاستقلال الوطنى ، لذلك جاء فى الخطاب الذى القاه ممثل المملكة المتحدة أمام اللجنة الرابعة فى الدورة الثانية للجمعية العامة للامم المتحدة انه « من السذاجة تصور أن السيادة السياسية معناها العلاج الفعال لكل المشكلات .... »[3]

ب ـ ميثاق الأمم المتحدة :

وبالنسبة لنصوص الميثاق ، فان تعارضها مع هذا الاتجاه ، يتضح من مضمون المادتين ٧٣ و٧٦ اللتين اشرنا اليهما ، فالميثاق لم يقرر الحكم الذاتى كهدف عام فى حد ذاته ، وانما كوسيلة تؤدى الى الهدف العام وهو الاستقلال

---

(١) مؤلف المشكلة الاستعمارية ، المرجع السابق ، ص٢٢٩ .

(٢) الدكتور جميل مصعب محمود ، القضية الاريترية ، منشورات وزارة الثقافة والاعلام العراقية ، بغداد ، سنة ١٩٨٠ ، ص١٠٧ .

(٣) Sayre. Op. P.279 وانظر كذلك وثيقة الامم المتحدة رقم Aic. 4—5r. 36. 1947. P.25

الوطنى . لذلك يذهب أغلب الفقهاء[١] الى ان الميثاق فى المادة ( ٧٣ ) يلزم الدولة المسئولة عن تلك الاقاليم بتنمية ( الحكم الذاتى ) دون ان يجعل منه على وجه التحديد هدفا مقررا كما أن اصل المادة ٧٦ الخاصة بنظام الوصاية الدولية ، قد جعل هدف هذا النظام هو اضطراد التقدم نحو الحكم الذاتى او الاستقلال « بمعنى ان الدولة المسئولة عن الاقاليم المشمولة بالوصايا ملزمة بأن تبلغ بهذه الاقاليم إما الى الحكم الذاتى وإما الى الاستقلال . ثم ان الميثاق قد استعمل لفظة « الاستقلال » بجانب الحكم الذاتى هذا دليل قاطع على ان الميثاق يقصد بالحكم الذاتى شيئا اخر غير الاستقلال السياسى هذا ويذكر الفقيه شيس ''Chase'' ان التصريح الخاص بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ( المادة ٧٣ ) من الميثاق أشار الى الحكم الذاتى كهدف تسعى اليه الشعوب المستضعفة كما يلاحظ عليه انه لم يشر الى « الحكم الذاتى أو الاستقلال » معا وذلك بالمقارنة لاهداف نظام الوصاية المادة ( ٧٦ ) وذلك لسبب بسيط وهو ان الدول الاستعمارية وعلى رأسها المملكة المتحدة رفضت اقرار التصريح اذا وردت لفظة ( الاستقلال ) حتى كهدف محتمل .[٢]

جـ ـ موقف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة :

أما الجمعية العامة ، فقد تبنت فى دورتها الخامسة عشرة ـ بقرارها رقم ١٥١٤ فى ١٩٦٠/١٢/١٤ ـ اعلان منح البلدان والشعوب المستعمرة استقلالها ، وذهب الى القول بأن الاستقلال هو الهدف الحقيقى الذى تسعى المنظمة الدولية الى تحقيقه ، وليس الحكم الذاتى ، ونصت فى الفقرة الخامسة منه على انه يجب « اتخاذ التدابير الفورية اللازمة ـ فى الاقاليم المشمولة بالوصاية أو الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى أو كافة الاقاليم التى لم تنل بعد استقلالها ـ لنقل جميع السلطات الى شعوبها وذلك لتمكينها من التمتع بالاستقلال والحرية[٣] ويتبين

---

(١) الدكتور زكى هاشم : المرجع السابق ، ص٢١٩ ، والدكتور محمد طلعت الغنيمى المرجع السابق ، ص٨٥٧ .

(٢) شيس ، المرجع السابق ، ص٣١٨ .

(٣) يراجع القرارات التى اتخذتها الجمعية العامة فى دورتها الخامسة عشرة المجلد الاول ، الملحق رقم ١٦ .

بوضوح من هذا النص ان تطور الشعوب والاقاليم التى لم تنل بعد استقلالها يجب ان يتجه نحو استقلال هذه الشعوب فى اقاليمها ؛ وممارستها عليها بدلا من الحكم الذاتى اذ أن القرار المشار اليه لم ينص على الحكم الذاتى كهدف ، وانما نص على الاستقلال صراحة .

د ـ التطبيقات الدولية :

واما فى شأن التطبيقات الدولية ، فيلاحظ ان بعض الاقاليم ـ التى كانت تخضع لنظام الوصاية الدولى ـ قد اتخذ فعلا الخطوات المؤدية الى بلوغ الحكم الذاتى ، واشراك اهلها فى مهام ادارتها وحكمها . وقد تم ذلك لكل من الكاميرون ـ بشطريه ـ وساموا الغربية وتوجو وغيرها ، أما الاقاليم التى كانت تسبقها فى المستوى الحضارى والوعى السياسى فانها قد سارت على طريق الاستقلال مباشرة ، دون المرور بمرحلة الحكم الذاتى ومن هذه الاقاليم الصومال فقد تم اقرار الوصاية عليها سنة ١٩٥٠ ، وفى سنة ١٩٦٠ استقلت دون تطبيق نظام الحكم الذاتى عليها[١] وأضيف أنه ـ من الناحية العملية ـ قد يتمتع الاقليم الخاضع لنظام الوصاية بالحكم الذاتى ، وهذا ماحصل للكاميرون فقد اخضعت لوصاية فرنسا فى سنة ١٩٤٦، وفى ١٩٥٧ أصبحت دولة مستقلة استقلالا ذاتيا مع بقائها فى الوقت نفسه فى نطاق اتفاقية الوصاية الصادرة فى ١٩٤٦ والسبب فى ذلك يرجع الى ان مرسوم استقلال الكاميرون نص على مبدأين أساسيين :

أولًا : احتفاظ فرنسا بوصايتها على الكاميرون وفقا للاتفاقية الموقعة سنة ١٩٤٦ بهذا الشأن .

ثانياً : نقل الاختصاصات المالية والادارية الى شعب الكاميرون ليمارسها على أساس تمتعه بالحكم الذاتى .[٢] نرى ان هذا الربط بين « نظام الوصاية الدولى والحكم الذاتى يتعارض مع نص المادة ٧٦ التى أكدت على العمل للوصول

---

(١) الدكتور عبد الملك عوده ، الامم المتحدة وقضايا افريقيا ، المرجع السابق ، ص٤٤٧ ـ ٥٥١ .

(٢) الدكتور محمد محمد حسنين ، المرجع السابق ، ١١٩ .

بالشعوب المستعمرة نحو الحكم الذاتى ، أو الاستقلال . فالمفهوم من نص المادة أنها جعلت الحكم الذاتى مرحلة لاحقة لنظام الوصاية . وليست سابقة عليه ، وان كان الامر فى ذاته ليس ذا أهمية عملية بقدر ماهو تأكيد على ان الحكم الذاتى ليس هو الهدف العام بل « الاستقلال » الذى يستنتج من فحوى نصوص الميثاق .

وترتيبا على ماتقدم يكون الحكم الذاتى فى نطاق القانون الدولى العام صيغة قانونية للحكم ؛ الا انه شكل مؤقت ومرحلى ، وليس له صفة الثبات والدوام ، فقد ينتهى اذا ما تحققت ظروف الهدف العام ، لان الاستقلال هو الذى يعبِّر بوضوح تام عن كل ابعاد معنى السيادة[١] .

---

(١) ويرى الدكتور محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص٨٤٤ انه « يجب ان يفهم هنا الحكم الذاتى بالمعنى ، السالف « الحكم » اما الاستقلال بمعنى « السيادة » ، ولما كانت السيادة لا شأن لها بنظام الحكم فان الاستقلال قد يتحقق دون توافر نظام الحكم الذاتى » .

## المبحث الثالث

# نظام تطبيق الحكم الذاتى فى القانون الدولى العام

لما كان ميثاق الامم المتحدة قد نص فى المادة ٧٣ على ان « يقر اعضاء الامم المتحدة ... بادارة **اقاليم** لم تنل **شعوبها** قسطا كاملا من الحكم الذاتى » فان هذا القول يدل على ان الوحدة المخاطبة بهذا النص وغيره هى .. الشعب والاقليم معا .

غير ان هناك من يرى تقييد الحكم الذاتى بحيث ينطبق على السكان دون الارض ، فقد يسمح لسكان منطقة معينة ـ داخل اقليم الدولة أو المناطق التابعة لها ـ بجزء من الاختصاصات فى الوظيفة التشريعية والادارية دون ان يرتبط هذا الاجراء بمنطقة جغرافية متميزة(١) .

ويمثل الكيان الصهيونى هذا الاتجاه بكامل ابعاده ، اذ قدمت حكومته مفهوما سياسيا وقانونيا قائما على اساس نفى الشعب الفلسطينى وانكار الشخصية الفلسطينية ( لارض فلسطين فتذكر ان الحكم الذاتى ـ الذى تضمنته معاهدة كامب ديفيد ١٩٧٨ ـ للضفة الغربية وقطاع غزة ـ ومساحتها اقل من خمس ارض فلسطين ـ لن يتصل بالارض ، فالارض هى ـ يهودا والسامرا ـ وهى « اراضى محرره » وجزء من أرض اسرائيل الكاملة » على حد زعمها ، وانما ستقرر الحكم الذاتى للسكان » عرب ارض اسرائيل « فقط ، ومن ثم فهى تفسر نصوص معاهدة كامب ديفيد ١٩٧٨ ومنها نص » من اجل توفير حكم ذاتى كامل "In order to provide full Autonomy" بأن الحكم الذاتى

---

(١) دينسوف : المرجع السابق ص١٧١ ـ ١٧٢، ووبية ، المرجع السابق ص٢٠ ـ ٣٤ .

المقصود ، انما هو للسكان فى هذه المناطق وحدهم ، وليس حكما ذاتيا كاملا للسكان والمناطق معا ، فالسيادة على هذه المناطق تستمر لها [1] ؛ هذا على الرغم من ان المطلب العادل للشعب الفلسطينى هو الاستقلال وحق تقرير مصيره على ارضه ، وليس الحكم الذاتى ضمن دولة اخرى كما ترمى الى ذلك معاهدة كامب ديفيد وغيرها .

لكننا لانؤيد هذا الاتجاه ، لانه يفرغ الحكم الذاتى من محتواه الحقيقى ، هذا الى انه يتعارض مع نصوص ميثاق الامم المتحدة والتطبيقات الدولية لمفهوم الحكم الذاتى .

اما بالنسبة لنصوص الميثاق فقد جاء فى مقدمة المادة ٧٣ لا يقر أعضاء الأمم المتحدة ـ الذين يضطلعون فى الحال أو الاستقبال بتبعات ادارة **اقاليم** لم تنل **شعوبها** قسطا كاملا من الحكم الذاتى ـ المبدأ القاضى بأن مصالح **اهل هذه الاقاليم** لها المقام الاول ... كما تنص المادة ٧٦ على ... العمل على ترقية **اهالى الاقاليم** المشمولة بالوصاية ... » ، ويتبين من هذه النصوص ان نطاق تطبيق الحكم الذاتى يمتد ليشمل الارض والسكان معا دون انفصام بينهما ، ويسرى ذلك على كل الاقاليم التى منحت الحكم الذاتى عن طريق « التصريح الخاص بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى » أو « بناء على نظام الوصاية الدولى ». كما ان جميع التطبيقات الدولية تؤكد على عدم الفصل بين الارض والسكان ، سواء فى عهد العصبة أو فى عصر الامم المتحدة فمن بين الاقاليم التى كانت تتمتع بالحكم الذاتى فى عهد العصبة كل من العراق وسوريا ولبنان .. اما الاقاليم التى طبق عليها نظام الحكم الذاتى وفقا لميثاق الامم المتحدة فمنها السنغال ، مالى ، ساحل العاج ، جابون ، مدغشقر ، وفى الحالتين نجد تفاعلا بين السكان والاقليم الذى تمارس عليه الإدارة .

ونضيف الى ماسبق ، ان ممارسة الحكم الذاتى ترتبط بحيز اقليمى معين ،

---

(١) انظر الدكتور جعفر عبد السلام ، معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية دراسة تأصيلية تحليلية على ضوء احكام القانون الدولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٨٠ ، ص٢٠٤ و ٢٠٥ .

على اساس انه إذا كان من المسلم به ان لكل « سلطة » مدى اقليميا محددا تمارس ضمنه وفى داخله اختصاصاتها ، فان المطالبة بالحكم الذاتى ـ التى تستهدف الاعتراف بسلطة شعب ما على اقليم معين ـ لابد ان تستند هى الاخرى الى اقليم معين محدد . ومما يؤكد مانذهب اليه ان الحكم الذاتى وان كان لايعبر عن حق المصير ، فهو تمهيد له لان الحكم الذاتى ماهو الا مرحلة مؤقتة وممهدة للحصول على حق تقرير المصير ، الذى يؤدى غالبا الى الاستقلال .

ولما كان مبدأ تقرير المصير هو تعبير عن ارادة الشعب فانه من الطبيعى ان يمارس السكان هذه الارادة على حيز معين من الارض ، هى الارض التى يسكنونها اى لابد ان تتم ممارسة الشعب لارادته فى اطار اقليم معين .

## من يحق له المطالبة بالحكم الذاتى ؟

### الحكم الذاتى « حق » و « واجب » .

ينطوى الحكم الذاتى ـ فى حقيقته ـ على مفهومين ، اولهما : أنه حق للشعوب المستضعفة التى تخضع للدول التى تتولى ادارتها ، عن طريق الحماية او التبعية او الاستعمار . وثانيهما : انه واجب « بمعنى » انه يتعين على هذه الدول القائمة بالادارة ان تعمل على تحقيق الحكم الذاتى لهذه الشعوب ذلك ان الحكم الذاتى يعتبر من مبادىء منظمة الامم المتحدة ، فقد تم النص عليه صراحة فى مواضع عديدة من الميثاق ، باعتباره من الحقوق المشروعة لشعوب الاقاليم التابعة للدول التى تتولى ادارتها ، ويبقى التساؤل هنا ، عن حدود هذا الواجب او « الالتزام » هل يجب على هذه الدول ان تؤديه من تلقاء نفسها وان لم تطالب به الشعوب صاحبة الحق الاصيل فيه ؟

وللاجابة على ذلك نقول ، انه بالرغم من كون « الشعب والاقليم » معا هما المستهدفان بالنص لتطبيق الحكم الذاتى فانه لايمنح ـ عمليا ـ الا للشعوب التى تطالب به ، فقد اثبتت التجارب التطبيقية لهذا ان هذه المطالبة لابد ان تستند على وضع تمهيدى ؛ ينشأ عندما تصل رغبة الشعوب فى الحكم الذاتى الى درجة متقدمة من الوعى الوطنى والنضج السياسى ، اما عن دور الدول القائمة على ادارة

تلك الاقاليم ، فهو تقييم مدى تطورها وتقدمها الاقتصادى والثقافى والاجتماعى وبالتالى تقدير امكانياتها لتتمتع بالحكم الذاتى .

وعند النظر الى نصوص المواد ٧٣ ، ٨٧ ، ٧٧ من الميثاق ، نجد انها لم تلزم الدول القائمة على ادارة تلك الاقاليم بتقييم الظروف السياسية لشعوب تلك الاقاليم[١] مع ان هذا التقييم هو – بغير شك – العامل الاساسى لنيل الحكم الذاتى ، ولهذا كانت تلك الدول تتذرع بعدم نضج هذه الشعوب سياسيا وتحرمها من حقها فى الحكم الذاتى[٢] ، وهو الامر الذى تنبهت اليه منظمة الامم المتحدة فعالجه قرار الجمعية العامة فى عام ١٩٤٨ الذى جاء فيه « تحاط الامم المتحدة علما بكل تغيير فى المركز الدستورى لاى اقليم غير متمتع بالحكم الذاتى » .

وقبل الانتهاء من هذا المبحث ، نشير الى ان هناك فرقا بين نظام الوصاية الدولية ؛ المواد ٧٤ و ٧٥ « والتصريح الخاص بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى « المادة ٧٣ » فهذا الاخير يعتبر مبدأ عاما يشمل نطاق تطبيقه جميع شعوب الاقاليم التى لم تنل استقلالها ، والتى تكون تابعة لاحدى الدول الاعضاء من منظمة الامم المتحدة ؛ وبمعنى اخر انه يمكن تطبيق نص المادة (٧٣) من الميثاق على اية جماعة قومية تشكل وجودا خاصا مميزا على اقليم معين وترتبط بعلاقة تبعية مع احدى الدول الاعضاء فى المنظمة ؛ ودون اتباع اى من الاجراءات التى نصت عليها المادة ٧٦ .

اما بالنسبة لنظام الوصاية فان نطاق تطبيقه يقتصر على الاقاليم التى تبرم بشأنها اتفاقيات خاصة تخضع بمقتضاها لنظام الوصاية الدولى باشراف الامم المتحدة .[٣]

ولكننا لو نظرنا – فى تطبيق نظام الحكم الذاتى – الى الواقع السياسى لمنظمة

---

(١) Chase., Op. Cit. P.314., Non—Self — Governing., Op. Cit., 103.

(٢) الدكتور حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص٦٣٥ ، والدكتور محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٨٤١ .

(٣) الدكتور زكى هاشم ، المرجع السابق ، ص٢١٢ ، والدكتور محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص٨٨٩ ومابعدها .

الامم المتحدة لوجدناها قد أخفقت فى كل من « فلسطين وأريتريا » مع وجود عدد من الاقاليم لاتتمتع بالحكم الذاتى وهى تصل الى عشرين اقليما كما حددتها الجمعية العامة فى ١٩٨٠/١٠/١ فضلا عن اقليم الوصاية المتبقى وهو اقليم الباسفيك ، المشمول بادارة الولايات المتحدة[١] .

(١) الامم المتحدة ، نشرة مكتب الاعلام العام لمنظمة الامم المتحدة ، المرجع السابق ، ص٥٠ وأنظر
Aron (R)., Limits To The Power Of The United NaTions, Annuals 1954,18.25.

## المبحث الرابع

## السيادة فى اقليم الحكم الذاتى

تتطلب دراسة الحكم الذاتى فى القانون الدولى العام ، أن نتطرق الى مسألة السيادة(١) فى أقاليم الحكم الذاتى ، باعتبارها من الموضوعات الهامة ؛ التى تثيرها هذه الدراسة وسنحاول هنا توضيح معناها ، ثم بيان من له حق السيادة فى إقليم الحكم الذاتى ، أهم سكان الاقليم أم الدولة القائمة على ادارة الاقليم ؟ .

السيادة "Sovereignty" مشتق من كلمة "Superanus" التى تعنى السمو أو الرياسة أو السلطة العليا . ومع ان كلمة « سيادة » هى كلمة حديثة الاستعمال الا أن جذورها ترجع الى عصر أرسطو الذى أشار اليها بعبارة "Supreme Power" أى السلطة السامية للدولة .

وقد كانت الفكرة معروفة أيضا لدى فقهاء الرومان والمدنيين خلال العصور الوسطى فقد ذكر "Jenks" أن رؤساء كليات كمبردج كانوا يسمون بالسامين "Sovereigns" فى التقارير القانونية وذلك فى القرن الخامس عشر .

أما الفقهاء الفرنسيون فقد استعملوا لاول مرة كلمة « سائد » "Sovereign" وسيادة "Soveregnity" فى القرن الخامس عشر أيضا فقد قال "Berumanior" أن الملك هو سيد الجميع ونحن نسميه بصاحب السمو عندما نتحدث عن السيادة التى تنتمى اليه .

«The King Is Sovereign Above All All And We Name Him When We Speak Of The Sovereignty Which Belongs To Him»

أما الفقيه "Duguit" فيقول ان لم تكن كلمة السيادة معروفة عند الرومان ، فقد كانت لديهم – وقبل غيرهم – الفكرة التى تعبر عنها هذه الكلمة

---

(١)
- Burdeau, Traite De Science Politique. To. V. Paris, 1953 P.387—393.
- Duguity (Leon)., Lécons De Droit Public General. Paris.1926. P.114.
- Mahajan., principles Of Political Science. Delhi. 1970. P.166

« فكره سلطة عليا » .. وان كلمة ''Imperium'' التى كانت تستخدم لتعيين سلطة بعض الحاكمين أثناء الجمهورية الرومانية ومن ثم سلطة الامبراطور ، تعبر عن جميع عناصر السيادة بالمفهوم الذى انتهى اليه فى القرن ١٧ وجدير بالذكر أن المفكر الفرنسى جان بودان ''Jean Bodin'' ١٥٣٠ ـ ١٥٩٦ الذى أخرج فى سنة ١٥٧٣ مؤلفا عنوانه «الكتب الستة للجمهورية» ''Six Livres du La Republique'' هو أول من طرح فكرة السيادة كنظرية مستقلة .

ويورد الفقهاء والكتاب عدة تعاريف لكلمة السيادة ''Sovereinghty'' نذكر منها تعريف Grotius الذى يعرف السيادة بأنها « السلطة السياسية العليا ، التى لاتخضع لأية سلطة أخرى غيرها ولايجوز مناقشتها » ، أما الفقيه ''Duguit'' فعرفها بأنها « السلطة الآمرة فى الدولة ، فهى ارادة الامة التى تنظمها الدولة » ، ويرى الفقيه ''Russel'' أن السيادة هى « أكبر قوة داخل الدولة حيث لايحدها قانون ولاشىء اخر لانها لو خضعت لغيرها لما اصبحت هى الاقوى والاسمى » ، أما الفقيه السوفيتى ''Denisov'' فيؤكد أن « السيادة تعنى استقلال سلطة الدولة عن أية دولة أخرى » ، وعرفها ''Jellinek'' بأنها من الخصائص المميزة للدولة بسبب أنها لاتلتزم قانونا الا بارادتها ولا يحد من سلطتها الا بمعرفتها[١] وفى تحديد معناها نقول :

تكوّن « السلطة » احد عناصر الدولة وهى تتصف بطابع خاص وصفات ذاتية ؛ تجعل من الدولة وحدة متميزة عن غيرها من الوحدات الاقليمية الادارية والتنظيمات الاجتماعية الاخرى وهذه الصفات هى التى يطلق عليها « السيادة » فالسيادة صفة تعود للسلطة السياسية فى الدولة أو صفة للدولة ذاتها ؛ ولكنها

(١) Denisov., Op. Cit. P.68—69., Mahajan., Op. Cit., P.66—68.

لاتماثل السلطة السياسية ذاتها[1] ، فيمكن تصور سلطة سياسية دون سيادة[2] وان وجود صفة السيادة فى السلطة السياسية تجعل منها :

١ ـ سلطة أصيلة ، مطلقة ، غير مشروطة ، بمعنى أنها غير مستمدة من سلطة أخرى فى الدولة ؛ فالدولة ذات لها الحق فى تأمر الجميع ولا تتلقى الاوامر من أحد .[3]

٢ ـ سلطة آمرة ، وارادة مستقلة من كل ارادة أخرى ، ولها حق الامر والنهى ، وان تنظم نفسها بنفسها ولاتتقيد الا برضاها .[4]

٣ ـ السيادة تجعل من سلطة الدولة وحدة غير قابلة للتجزئة والتقسيم[5] كما أنها لايمكن التصرف فيها سواء بالنقل أو التحويل ، اذ يقول الكاتب الامريكى "Liber" أن « السيادة لايمكن التصرف فيها ، كالشجرة التى لايمكن التصرف فى حقها للنمو والا ماتت ؛ وكالانسان الذى لايمكن أن تنتقل حياته دون

---

(١) ان فكرة الفصل بين « السلطة » وصفاتها قال بها الكتاب الالمان مثل يللنك ، لاباند ورهم ، يراجع فى ذلك الدكتور منذر الشاوي ، فى الدولة ، بغداد ، ص٨٨ ، وهناك جانب من الفقه لايأخذ بالفصل بين السلطة فى ذاتها والسيادة ، أنظر الدكتور حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص٥١٧ وما بعدها .

Erickson (R)., International Law And Revolutionality State. Leyden. 1973 P.50.

. Hatschek (H)., An Outline Of International Law. London, 1930. P.17

(٢) الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، القاهرة ، سنة ١٩٨٢ ص٤٠ ، والدكتور منذر الشاوى ، المرجع السابق ، ص٨٨ .

(٣) قول للاستاذ Bodin ذكره الاستاذ "Ibrahim Darwish. Ph. D Government Forms And The Problem Of Classification

مقال منشور فى مجلة العلوم القانونية ، والاقتصادية ، العدد الاول ، السنة الحادية عشرة ، القاهرة ، سنة ١٩٦٩ ، ص٢٠٧ ـ ٢٢٠ .

(٤) الدكتور عبد الفتاح ساير داير ؛ نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة فى القانونين المصرى والفرنسى ، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة ، سنة ١٩٥٥ .

(٥) يقول أصحاب نظرية التعدد أنظر Mahajan, Op. Cit. P.79. ان السيادة تتجزأ كما هو الحال فى الدولة الفيدرالية ويرد عليهم الفقيهان Huszer Steveso ان السيادة ذاتها لاتتجزأ ، ولكن الذى يتجزأ هو سلطة الحكومة .

هلاكه[1] » على أن فكرة السيادة ـ وفقا لمفهومها التقليدى ـ تتناقض كثيرا من الوقائع السياسية المعاصرة وذلك من ناحيتين :

أولاهما : أن السيادة فى معناها التقليدى ، تعنى الفوق والعلو ، واستبعاد أى احتمال للخضوع لسلطة أخرى ولو كانت سلطة العدل أو القانون سواء فى المجال الدولى أو الداخلى . ولكن فكرة السيادة على هذا الاطلاق تتعارض مع مبدأ مسئولية الدولة ومبدأ حقوق وحريات الافراد ، لذا يشير الاستاذ ( رايت ) الى أن « القانون الدولى الذى يحمى سيادة الدولة ليعذب ويضطهد ويقتل ويتميز بين المواطنين يصبح قانونا تسلطياً وليس بالقانون الديمقراطى . وما لم يهتم القانون الدولى بالشعوب فلن يحظى بتأييد الرأى العام المستنير ، وبدون هذا الرأى العام لن تكتب له الحياة[2] » هذا من جانب ، ومن جانب آخر لاتتمى مع فكرة أى تنظيم قانونى للجماعة الدولية التى تقوم أساسا على مبدأى المساواة والمشاركة[3] الامر الذى ادى الى فرض قيود عديدة عليها . ففى نطاق القانون الداخلى ، لدينا مبدأ سيادة القانون الطبيعى ومبدأ الفصل بين السلطات ، ومبدأ سيادة القانون[4] .

وفى نطاق القانون الدولى العام ، أخذت مبادىء الاستقلال والمساواة والاجماع تفرض نفسها فى ميدان العلاقات الدولية وذلك بالاضافة الى مانص عليه ميثاق الامم المتحدة من التزامات على الدول الاعضاء ، فقد منح الميثاق مجلس الامن سلطات تنفيذية وألزم الدول الاعضاء بقبول قرارات هذا المجلس

---

(١) Huszer (G.B.)& Stevnson, Political Science. Bombay. 1970—25 Mahajan, Op. Cit. P,69.

(٣) انظر الدكتور عبد الحافظ هريدى ، أعمال السيادة فى القانون المصرى المقارن ، القاهرة ١٩٥٢ ، ص٢٤ و٢٥ ، وانظر رايت ، المرجع السابق ص٤٨ .

(٣) الدكتور حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص٦٢٥ ومابعدها ؛ والدكتور على صادق أبو هيف ، المرجع السابق ، ص١١٨ ومابعدها ؛ رايت ، المرجع السابق ، ٥٠ .

(٤) الدكتور عبد الحافظ هريدى ، المرجع السابق ، ص٢٥ ، والدكتور محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ١٥٧ .

وتنفيذها[1] .

ثانيتهما : ان فكرة « وحدة السيادة » التى لاتقبل التجزئة قد أصابها ـ بدورها ـ وهن شديد ؛ نتيجة تراجعها أمام ابرز المظاهر السياسية الحديثة ، وذلك لتناقضها مع فكرة الدولة الفيدرالية ومفهوم الحكم الذاتى . وتبعا لذلك فقدت السيادة معناها المطلق وبعضا من أسسها التقليدية ، مما حدا بالفقيه ( ديجى ) إلى القول أن « السيادة غير موجودة ، وان الموجود هو الاعتقاد بالسيادة »[2] .

إلا أننا لا نقبل هذا الرأى ، لان السياده من الاسس التى تقوم عليها فكرة التنظيم الدولى ؛ وهى فى الوقت نفسه من مبادىء ومقاصد الامم المتحدة ، ووردت فى نصوص المواد ( ٢١ ، ٥٥ ، ٧٦ ) فى الميثاق . فضلا عن ضرورتها لبناء الدولة القانونية بإعتبارها المعيار المميز للتفرقه بين سلطة الدولة والوحدات الاقليمية والتنظيمات الاجتماعية الاخرى فيها ، وهذا ما يؤكده الفقيهان هايزر وستفنس ، « ان السيادة فى النظرية الحديثة تعنى أن تكون للدولة السلطة العليا ، وهذه سمة مميزة للدولة أكثر من مجرد تملكها الارض ، أو حكمها لشعب ، لان هذا يميزها عن الهيئات والمنظمات الاخرى »[3] .

## من له السيادة فى إقليم الحكم الذاتى ؟

تؤكد السياسة الاستعمارية أن السيادة فى الاقليم المستعمر ـ وقبل تطبيق نظام الحكم الذاتى الدولى ـ تكون للدولة المستعمرة تباشرها بنفسها ، على أساس أن الاقليم جزء من أرضها .

وفى ظل نظام الحكم الذاتى يتمتع الاقليم بكيان قانونى وسياسى خاص به ،

---

(١) الدكتور حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٦٢٥ ، والدكتور محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

(٢) ديجى ، المرجع السابق ، ص ٥٧ .

(٣) هايزر ، وستفنس ، المرجع السابق ، ص ٤٨ .

ولا يعد جزءا متمما ولا مكملا للدولة المستعمرة ؛ ولايعتبر مواطنوه من رعاياها ولا يتجنسون بجنسيتها .

وهذا ما يؤكده الاستاذ الدكتور على صادق أبو هيف ، إذ يقول إن « مجرد تمتع هذه البلاد بقسط من الحكم الذاتى لم يكن ليكسبها الشخصية الدولية طالما أنها لاتتمتع بكيان قانونى مستقل ، ومن ثم بالسيادة . على أنه منذ الحرب العالمية الاولى بدأت الممتلكات الحرة تمارس بعض مظاهر السيادة فمثلت تمثيلا مستقلا عن بريطانيا فى مؤتمر صلح سنة ١٩١٩ ودخلت أعضاء فى عصبة الامم ، وقامت بعضها منفردة بإبرام معاهدات تتعلق بمصالح خاصة بها كمعاهدات مصايد الاسماك بين كندا والولايات المتحدة الامريكية سنة ١٩١٣ وأرسلت أيرلندا سنة ١٩٢٤ وكندا سنة ١٩٢٦ وزراء مفوضين عنها فى واشنطن ، وبذلك أصبحت هذه الممتلكات الحرة تشغل مركزا فعليا فى الجماعة الدولية وأصبح لا مفر من الاعتراف لها بشخصية دولية مستقلة عن شخصية بريطانيا[1] .

ولهذا ففى مجال القانون الداخلى ، فان الاقليم يتصف بصفة الدولة ، إستنادا إلى ما له من المقومات الاساسية وهى « الشعب ، الاقليم ، السلطة السياسية » إذ جاء فى المادة ١١ من صك الانتداب على العراق سنة ١٩٢٠ مايلى « للحكومة العراقية الحق ـ بعد إستشارة المنتدب ـ أن تفرض الضرائب والرسوم الجمركية وأن تتخذ أحسن الوسائل لإستثمار موارد البلاد والطبيعة وتأمين منافع الاهالى » :

والسؤال الذى قد يثار هو ، إذا كان شعب الاقليم هو صاحب السلطة السياسية ، فمن يتمتع بالسيادة ويمارسها على الإقليم ؟ أهم سكان الاقليم أم الدولة المستعمرة ؟

وللاجابة على هذا السؤال نقول :

تعترف بعض اتفاقيات انهاء نظام الوصاية الدولى ، بحق السيادة لشعوب

---

(١) الدكتور على صادق أبو هيف : المرجع السابق ، ص ١٣٤ .

هذه الاقاليم ، ومنها على سبيل المثال ، ميثاق لاهاى عام ١٩٤٩ فى شأن المسألة الأندونسية، فقد جاء فى مادته الأولى « ان تقوم المملكة الهولندية — بنقل — سيادتها على اندونيسيا الى جمهورية اندونيسيا بلا قيد ولا شرط[١] .

وبمقتضى بروتوكول ١٩٥٦ اعترفت فرنسا بأن ما وصلت اليه تونس من تقدم ، يسمح لها بالحصول على السيادة الكاملة ، بوصفها دولة مستقلة[٢] . ولكن الواقع السياسى يعكس غير ماورد بهذه الاتفاقيات . فى الحقيقة ان الدولة القائمة على ادارة اقليم الحكم الذاتى تستأثر بالحكم والادارة وتركيز السلطة فى يدها وتنفرد بالسيادة الخارجية بأكملها[٣] ، والسيادة الداخلية فى معظمها . والدليل على ذلك تجربة تونس للحكم الذاتى فعلى الرغم من وجود حكومة ذاتية تونسية ، ظل المندوب السامى الفرنسى مسئولا عن الامن حتى يونيو ١٩٥٧ ، وكذلك الحال فى العراق والسودان وغيرهما من الاقاليم ، إذ جاء فى نص المادة ( ٤ ) من صك الانتداب على العراق ١٩٢٠ ان « يفوض المنتدب بادارة علائق الخارجية ، وبالحق فى اصدار التفويض للقناصل الذى تعينهم الدول الاجنبية فيه ، وكذلك يكون له الحق بفرض الحماية السياسية والقنصلية على رعايا العراق فى البلدان الاجنبية . كما نصت المادة (١٢) من قانون الحكم الذاتى للسودان سنة ١٩٥٣ على أن « يكون للحاكم العام السلطة الدستورية العليا فى السودان » .

وقد يثار تساؤل آخر ، حول كيفية التوفيق بين الاعتراف الصريح بحق السيادة لشعوب هذه الاقاليم ،وبين قيام الدولة التى كانت قائمة على ادارتها بمباشرة السيادة والتحكم فيها ؟ . وللاجابة على هذا التساؤل :

يمكن افتراض ثلاثة مواقف على الوجه التالى :

---

(١) الدكتور محمد محمد حسنين ، المرجع السابق ، ص٥٣ .

(٢) الدكتور محمد محمد حسنين ، المرجع السابق ، ص ٥٨ .

(٣) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص٤٣ ، والدكتور منذر الشاوى ، المرجع السابق ، ص ٨٩ ، هايزر وستيفنسن ، المرجع السابق ص ٢٥ — ٢٦ .

**أ ـ التفرقة بين السيادة ذاتها والسلطة السياسية فى الدولة :**

فقد تبين ان السيادة ليست هى السلطة السياسية ذاتها ، بل هى الصفة أو الخاصية التى تتصف بها . فلا غرابة اذن ان نجد دولة بكامل عناصرها دون ان تتمتع بالسيادة ؛ وبمقتضى هذا التفسير يمكن القول ان اقليم الحكم الذاتى دولة الا انها لاتملك السيادة .

هذا التفسير لا نستسيغه لانه يخالف التنظيم الدولى للحكم الذاتى ، ولاننا نجد فى تنظيمات الحكم الذاتى ان السلطة السياسية فى الاقليم تتمتع ببعض مظاهر السيادة ، ولاسيما فى المجال الداخلى فلها ان تعطى الاوامر المطلقة بارادتها ، وتحدد الميدان الذى تمارس فيه سلطاتها ، ولذا يكون القول بأن الاقليم لايملك السيادة ـ بشكل مطلق ـ يتعارض مع الواقع العملى لمفهوم الحكم الذاتى ، ومن هذه التطبيقات التى تؤكد وجهة نظرنا المادة « ١٩ » من قانون الحكم الذاتى للسودان سنة ١٩٥٣ فقد نصت على ان « رئيس الوزراء والوزراء الاخرون يكونون معا مجلس الوزراء ويكون ذلك مسئولا امام البرلمان عن اعمال الحكومة التنفيذية والادارية » والمادة « ٩ » تنص على ان « الهيئة القضائية مستقلة وليس لاى سلطة ، حكومة تنفيذية كانت أو تشريعية حق التدخل فى اعمالها أو الرقابة عليها » .

**ب ـ التمييز بين حق السيادة وبين ممارستها :**

السيادة تكون فى الاصل لشعب الاقليم « صاحب الحق الاصيل فيها » ولكن لايباشرها بنفسه ، لكونها موقوفة أو تحتفظ بها الدولة التى كانت تدير الاقليم ، لفترة مؤقتة وحتى البت فى تقرير مصير الاقليم[١] .

نرى ان هذا التفسير لا يتفق مطلقا مع المبادىء التى وردت فى عهد عصبة الامم ، ولا مع ما جاءت به نصوص ميثاق الامم المتحدة .

---

(١) الدكتور سمير المنقبادى ، المرجع السابق ، ص٢٠٣ .

ففى عهد عصبة الامم ، يتعارض هذا التفسير مع الحقائق التالية :

١ ـ اكدت لجنة الانتدابات فى قرارها بشأن الحقوق التى تملكها الدولة المنتدبة على الأموال العامة فى الاقاليم الذى يخضع للانتداب ، ان الدولة المنتدبة ، لا تملك بمقتضى المادة ( ١٢٠ ) و( ٢٣٧ فقرة ٢ ) من معاهدة « فرساى » اى جزء من الاقليم الخاضع للانتداب ، ولا أى حق آخر ، إلا تلك الحقوق المستمدة ، من تلك المهمة الملقاة على عاتقها لادارة الاقليم ونتيجة لهذا ، فان سلطات الدولة المنتدبة لاتحمل خواص سلطات السيادة[١] .

٢ ـ يوضح مفهوم المادة ( ٢٢ ) مع العهد ، ان نظام الانتداب ماوضع إلا لصالح الشعوب ، وذلك من أجل تحقيق رفاهيتها ورقيها . أى ان نظام الانتداب قد استهدف فى الاصل ، تمهيد الطريق أمام الشعب الخاضع له ، ليستطيع أن يمارس سيادته دون عائق ، ولذلك قررت هذه المادة صراحة « ان الشعوب التى سلخت عن الدولة العثمانية هى شعوب مستقلة » . ولما كان الاستقلال مظهرا من مظاهر السيادة ونتيجة لها ، فان الاعتراف بالاستقلال يستتبع حتما الاعتراف بالسيادة ابتداء[٢] .

أما ميثاق الامم المتحدة فإنه يؤكد ايضا على إنماء الحكم الذاتى وتقدير الامانى السياسية للشعوب المستعمرة ، وهذا يعنى ان وصول الاقليم الى مرحلة الحكم الذاتى ، هو تعبير عن بلوغه درجة من الوعى والنضج السياسى ، يؤهله لحكم نفسه بنفسه ، وأن يتمتع شعبه بكامل سيادته .

### ج ـ رغبة الدولة الاستعمارية فى إستمرار بسط سيطرتها :

إن تمسك الدولة التى تدير الاقليم ، بممارسة السيادة ، بعد منح الحكم الذاتى هذا الامر ليس بظاهرة قانونية ، بل هو ظاهرة واقعية وسياسية بحتة من الصعب تكييفها قانونيا ولا يمكن تبريرها إلا بأسباب سياسية ، لذلك يرى

---

(١) الدكتور محمد اسماعيل على السيد ، المرجع السابق ، ص١٩٢ .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٩٣ .

الاستاذ ساير ، أنه « إختلفت آراء فقهاء القانون الدولى بشأن السيادة فى إقليم الحكم الذاتى ولم تفصل فيها أيضا أى من عصبة الامم أو الامم المتحدة ، أو الاتفاقات المبرمة بين الدول المعنية ، هذا وهناك عدة نظريات فى هذا الشأن منها : أن تكون السيادة لعصبة الامم ؛ وتستند هذه النظرية الى مقدمه ميثاق عصبة الامم . ان تكون للقوات الرئيسية للحلفاء بموجب المادة ١١٩ من معاهدة فرساى سنة ١٩١٩ . أن تكون السيادة لسلطات الانتداب ، وهذه النظرية الاخيرة من أكثر النظريات الثلاث إثارة للجدل حتى تكاد الاراء تجمع على نفيها »(١) .

ونعتقد أن الدولة القائمة بإدارة أقاليم الحكم الذاتى فى ممارستها للسيادة تعتمد أساساً على فكرة السياسة الاستعمارية التى تعتبر « مرحلة الحكم الذاتى » أحد الاتجاهات الاساسية فيها ، ولذا يمكن القول أن السيادة حق ثابت لشعب إقليم الحكم الذاتى بلا ريب وما يمنعه التمتع بهذا الحق كاملا هو أن الدولة المستعمرة قد سلبته إياه بناء على إتفاقيات غير متكافئة لان « الراجح فى فقه القانون الدولى ، هو ان كل إقليم تعيش فيه جماعة من البشر لابد أن يخضع لسيادة ما ، أيا كان الوضع الحضارى لتلك الجماعة . ومادامت أن السيادة على الاقليم مرتبطة بوجود جماعة على الاقليم ، وليس بدرجة رقى هذه الجماعة ، فبدهى أن السيادة ، إنما هى أصلا للجماعة المذكورة »(٢) .

---

(١) د . ساير . المرجع السابق ، ص ٣٩ .

(٢) الدكتور محمد اسماعيل على السيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ .

## المبحث الخامس

# تقدير نظام الحكم الذاتى فى القانون الدولى العام

بينا ان مفهوم الحكم الذاتى قد مر منذ نشأته بمراحل عديدة ، فلقد كان فى بداية بروزه أداة سياسية لجأت اليها الدول الاستعمارية ، كصياغة قانونية لتحديد العلاقة بينها وبين الاقاليم التابعة لها ، وذلك بعد فشل سياسة الاخضاع والمركزية المباشرة[1] . ثم انتقل هذا المفهوم من نطاقه الضيق باعتباره مسألة داخلية تنظم عن طريق قانون صادر من الهيئة التشريعية للدولة الاستعمارية ، الى نطاق القانون الدولى العام ، أصبح مسؤولية دولية من مسئوليات المجتمع الدولى ، ممثلا فى الدول الاستعمارية التى تدير هذه الاقاليم ، وفى المنظمات الدولية ( عصبة الامم ، الامم المتحدة ) التى تتلقى التقارير السنوية عن أوضاع هذه الاقاليم وتراقب مدى تطوراتها وتقدمها نحو الاستقلال ، وبهذا التطور خرج الحكم الذاتى فى ظل السيـ : الدولية ، من كونه علاقة داخلية ثنائية بين الدول المستعمرة والاقاليم المستعمرة الى نطاق الشرعية الدولية[2] ، وترتب على ذلك ان اعتبر كل انتهاك للمبادىء والقواعد التى قررت بشأن هذا المفهوم انتهاكا للميثاق نفسه ، وأى مخالفة للالتزامات المحددة التى يفرضها الميثاق على الدول الاستعمارية القائمة بادارة هذه الاقاليم ؛ مخالفة لاحكامه تستتبع تطبيق ما يرتبه من جزاءات وفق قواعد القانون الدولى العام .

ولكن الواقع السياسى يؤكد ان مفهوم الحكم الذاتى ـ على الرغم من الافكار الجديدة والتشريعات العديدة والتطبيقات المتباينة ـ لم يتخلص من اثار الافكار التقليدية التى تنظر اليه على انه وسيلة استعمارية لادامة سيطرة الدول الاستعمارية على مستعمراتها .

---

(١) Brad Shaw (F)., Self—Government In Canada. London. 1903— P.327—424.
وانظر كذلك ، Heffer (J) & Serman (W)., Des Revolutions Aux Impreialismes. 1815
ستوكس ، المرجع السابق ص ١٠٤ ـ ١٠٦ .

(٢) ربرد ، المرجع السابق ، ص ١٢١ ، ١٢٢ .

ونوضح فى النقاط التالية المركز القانونى لنظام الحكم الذاتى فى السياسة الدولية :

١ ــ تؤكد الوقائع التاريخية والتطبيقات المعاصرة ان فكرة الحكم الذاتى والاهمية المتزايدة لها مسألة سياسية ، وان الحكم الذاتى فى ظل السياسة الدولية لم يتقرر برغبة شعوب الاقاليم المستعمرة ، وان السياسة الاستعمارية واسلوب تبعية الاقليم لمستعمريها لم يتغير عند تطبيق الحكم الذاتى ، لانه مهما كانت طبيعة الدستور الممنوح لهذه الاقاليم وايا كانت سلطات هيئاتها الدستورية والسياسية فان الدولة المستعمرة تحتفظ لنفسها برقابة العلاقات الخارجية والدولية[١] وتنفرد ايضا بتحديد السياسة الداخلية لهذه الاقاليم ، هذا الامر يظهر بوضوح فى تجربة تطبيق نظام الحكم الذاتى الدولى فى السودان « لقد منح الحاكم العام ( البريطانى ) سلطات واسعة بموجب قانون الحكم الذاتى فهو القائد الاعلى لقوة دفاع السودان ، وهو السلطة الدستورية العليا فى البلاد » .[٢]

وذلك للحفاظ على بقاء هذه المستعمرات تحت سيطرتها لادراكها انه بمجرد سحب سلطتها على مجتمعات هذه الاقاليم فان الاستعمار يتوقف أو ينتهى .[٣]

٢ ــ اذا دققنا النظر فى الشروط التى حددت لمنح الحكم الذاتى للاقاليم التابعة للدول الاستعمارية سواء فى عهد عصبة الامم[٤] ، أو فى ظل ميثاق الامم المتحدة فانها تتلخص فى :

(١) اكرتون ، المرجع السابق ، ص١٢٤ ، ١٩٣ ، ٢٠٨ ، بيردو ، المرجع السابق ، ص ٦٤٩ ، لاثم المرجع السابق ، ص ٣٨ ــ ٣٩ .

(٢) الدكتور ابراهيم الحاج موسى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٣ ــ ٥٥٤ .

(٣) يراجع مؤلف المشكلة الاستعمارية ، المرجع السابق ، ص ٢٣١ ، حيث جاء فيه مايلى :
"It Is When These To Be Controlled Are Withdrawn That Colonial Communities Cease To Be Colonial"

(٤) عبد الرزاق الحسنى ، العراق السياسى ، جـ٢ ، ص ١٣ ، ١٤ والدكتور محمد محمد حسنين ، المرجع السابق ، ٦١ ــ ٦٢ .

أ ــ أن تكون لسكان الاقليم حكومة وادارة مستقرة .

ب ــ التأكد من كفاءتهم للدفاع عن أنفسهم وقدرتهم على حماية وحدة واستقلال بلدهم .

جـ ــ ان يتوفر للاقليم مصادر مالية كافية .

وواضح ان هذه الشروط تكون كافية لنيل الاستقلال الوطنى ، وبناء دولة مستقلة ذات سيادة ، اذا ما ارادت الدول الاستعمارية رفع سيطرتها على هذه الاقاليم ، ولكن مرحلة الحكم الذاتى لم تصل بجميع هذه الاقاليم المستعمرة الى الاستقلال ، لان الدول الاستعمارية اتخذت مرحلة الحكم الذاتى وسيلة لحرمان كثير من الشعوب من استقلالها ، والمثال على ذلك : عدم نيل الشعب الفلسطينى استقلاله على الرغم من حصوله على الحكم الذاتى بمقتضى صك الانتداب الصادر فى سنة ١٩٢٢ من قبل عصبة الامم .. كما انها ــ أى مرحلة الحكم الذاتى ــ كانت السبب فى تعقيد وتشابك مشكلتى « ناميبيا » و« أريتريا » أضف الى ذلك ان هناك عددا من الاقاليم مازالت تحت سيطرة الدول التى تقوم بادارتها ، وذلك بحجة تطبيق الحكم الذاتى .[١]

وتأسيسا على ماتقدم ، يمكن القول ان نظام الحكم الذاتى وجد فى ظل القانون الدولى كحل وسط بين السياسة الاستعمارية التقليدية وبين وعود الدول الاستعمارية اثناء وعقب الحرب العالمية الاولى ١٩١٤ ــ ١٩١٨ ، تحت ضغط مبادىء ( مونرو ) و( ويلسن ) ومبدأ القومية فى الاستقلال الوطنى . هذا وقد نشرت جريدة ( العرب ) العراقية الصادرة فى عهد الاحتلال البريطانى فى عددها ١٤١ بتاريخ ١٦/١١/١٩١٨ مقالا عن الحكم الذاتى الذى وعد به الانكليز العراقيين جاء فيه : « ولا ريب ان الطريق المثلى التى يخطو فيها الاهالى اول خطوة تكون باشتراكهم فعليا

---

(١) شيس ، المرجع السابق ، ص٣٠ ــ ٣٠٣ و٣١٢ ــ ٣١٤ ، وانظر فى انتهاكات الولايات المتحدة الامريكية لنظام الوصاية فى اقليم الباسفيك Nations Unies Conseil De Tutelle. T - Pv. 1563. 6 Fevrier 1984. P.7,

فى ادارة أمورهم المحلية الخاصة ، ومنها يرتقون مع الزمان الى أمور اوسع نطاقا . وطبقاً لهذه الخطة قرر ان ينشأ من اول شهر كانون الثانى المقبل ( اى كانون الثانى ١٩١٩ م ) مجلس بلدى للنظر فى أمور البلدية « ويسخر عبد الرزاق الحسنى ... » ، من هذا التصور الاستعمارى للحكم الذاتى بقوله « حقا انها لمهزلة واى مهزلة اعظم من اعتبار العناية بالمتنزهات وتنظيف الطرق نوعا من ( الحكم الذاتى ، والاستقلال السياسى ) ؟ ومتى كانت المجالس البلدية والعناية بالشئون المحلية مظاهر للسيادة الشعبية والاستقلال الوطنى ينعم بها الانكليز على العراقيين وفاء بالعهد الذى قطعوه والفرنسيين فى البلاغ الانجليزى الفرنسى الصادر فى ٧ تشرين الثانى ١٩١٨ ؟ »[١] هذا وتحدد المضمون القانونى للحكم الذاتى فى المجال الدولى بـ « منح الاقليم المستعمر سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، مع ممارسة الدولة المستعمرة السيادة على الاقليم »[٢] .

**الخلاصة :**

تبين من خلال هذا الفصل ان الحكم الذاتى من حيث انه مفهوم سياسى وقانونى ارتبط فى نطاق القانون الدولى العام بالعديد من المفاهيم والمبادىء السامية ، ابرزها حق تقرير المصير والاستقلال . ولكننا نلاحظ أنه قد استخدم فى الواقع كفكرة سياسية وصيغة للحكم لا لصالح الشعوب التى تقرر من أجلها الحكم الذاتى ، بل اتخذتها الدول الاستعمارية وسيلة لتحديد العلاقة بينها وبين مستعمراتها ، كما نلاحظ أن المبادىء التى جاء بها ميثاق الامم المتحدة ، ومن قبله عهد العصبة ، لم تستطع أن تفصل مفهوم الحكم الذاتى عن السياسة الاستعمارية ، ولم تسفر جهود هذه المنظمات الدولية الا عن وضع اطار قانونى لمفهوم الحكم الذاتى ، وهذا يؤكده الاستاذ ( فرايزو ) اذ يقول انه « حتى التفسير اللغوى والتاريخى للفصل الحادى عشر ــ المواد ٧٣و٧٤ ــ يشير بوضوح الى أن المفهوم الذى ساد ابان صياغة ميثاق الامم المتحدة فى مؤتمر سان فرانسيسكو كان يخضع لفكرة ان الاستعمار ما هو الا ( وظيفة دولية ) أى أن الاستعمار يعتبر ( خدمة عامة دولية ) وهكذا عزز

---

(١) عبد الرزاق الحسنى ، المرجع السابق ، ص ٩٣ و ٩٤ .

(٢) محمد الهماوندى ، ص ١٠٦ .

الميثاق فى الواقع الاستعمار عن طريق ازالة العقبات القانونية التى كانت تحول دون ربطه بالقانون الدولى ، ومع أن من صاغوا ميثاق الامم المتحدة لم يكن فى وسعهم – ابان مؤتمر سان فرانسيسكو – أن يتولوا ادارة الاراضى التى لاتتمتع بنظام الحكم الذاتى الا انهم اضطروا الى مراعاة سياسات الدول الاستعمارية التى كانت تتولى ادارة الاراضى التى لم تكن تحت نظام الوصاية » .(١)

**ويتلخص مما سبق انه :**

١ – عند تطبيق الحكم الذاتى على اقليم ما ، وفقا لقواعد القانون الدولى العام ، نجد انه يراعى الطابع الدولى للاقليم ، ولهذا تكون السلطات التى تمارسها هيئات الحكم الذاتى ذات طابع سياسى ، تشمل اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية ، مما يؤدى الى القول ان الحكم الذاتى فى القانون الدولى هو صيغة للحكم ، قبل ان يكون أسلوبا من أساليب التنظيم الادارى .

٢ – الاصل فى سياسة الحكم الذاتى كتطبيق دولى أن يكون للاقليم برلمان خاص به(٢) يمثل السلطة التشريعية فيه ، وعلى هذا الاساس يكون لمواطنى الاقليم حق الاشتراك فى هيئاتهم التشريعية دون الاشتراك فى برلمان الدولة المرتبطة بها .

تنص المادة السابقة فى قانون شمال أمريكا البريطانية على أن « يتكون البرلمان من مجلس للشيوخ ومجلس للعموم ، ومجلس الشيوخ هو المجلس الاعلى » ، وجاء فى المادة ( ٢٩ ) من قانون الحكم الذاتى للسودان سنة ١٩٥٣ على ان « يتكون برلمان للسودان فى مجلسين ، مجلس شيوخ ومجلس نواب » .

٣ – ان الحكم الذاتى فى القانون الدولى العام هو حق أصيل وثابت لهذا الاقليم ، ولايمنح هذا الحق من الدولة القائمة بإدراتها ، بل هو حق لها تستمده من وجودها المنفصل كأرض وشعب عن الدولة المرتبطة بها ، وهذا ثابت من النصوص الصريحة لميثاق الامم المتحدة ورغم أن نصوص الميثاق كمبدأ قانونى ملزم باعتباره

(١) انظر ، فرايزو ، المرجع السابق ، ص ٥٧ و ٦٤ .

(٢) يراجع اكرتون ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ – ١٤٤ .

يدخل ضمن المبادىء العامة للامم المتحدة ، وبالتالى قد رتبت التزامات قانونية تجاه الدول القائمة على ادارة هذه الاقاليم .[1]

٤ ــ وأخيرا فان الحكم الذاتى كمفهوم دولى ــ اذا ما حسن تطبيقه ــ ليس الا وسيلة للاستقلال الوطنى وأساسا لبناء دولة مستقلة حرة .

(١) رايت ، المرجع السابق ص٥١ ، فرايزو ، المرجع السابق ، ص٦٠ .

## الفصل الثالث

# الحكم الذاتى فى ظل قواعد القانون الداخلى

تبلور مفهوم الحكم الذاتى فى القانون الدولى العام ، من خلال تطوير السياسة الاستعمارية ، وقد اخذ اطاره القانونى ــ الدولى ــ فى ظل عهد عصبة الامم وميثاق الامم المتحدة .

اما فى القانون الداخلى ، فان هذا المفهوم يعد اساسا لمعالجة قضايا التكامل وحل مسألة القوميات ومشكلات الجماعات العرقية داخل الدولة الواحدة[١] ، لهذا فان مفهوم الحكم الذاتى يختلف فى القانونين باختلاف الظروف التاريخية والسياسية والقانونية ، ولذا كان من الطبيعى ان نبدأ هذا الفصل بالقاء الضوء على ماهية هذا المفهوم فى القانون الداخلى وبيان عناصره الاساسية .

ومن الجدير بالاشارة اليه ، ان القانون الداخلى ، يعتبر الحكم الذاتى أداة للحكم والادارة فى اقليم معين فى الدولة الواحدة ، فهو بذلك لايخرج عن كونه نظاما لامركزيا .

---

(١) انظر بحث جاء فى مؤلف

Bodda (pietro)., Les Regions, Les Provinces, Les-Communes.

Crosa (Emilio)., La Constitution Italienne De 1984. Paris 1950.

Buscema (V) & Fusce (R)., La Regione Friuli-Venezia Glulia. Milano.P.1.

Paiazzoli (Claude). Les Regiones italiennes, Cantribution àl'etude DE La Decentralisation Politique - Paris - 1966 - P.2-3.

ولما كانت الظاهرة العامة للنظم اللا مركزية ايا كان شكلها وسواء اكانت لامركزية سياسية ، ام لا مركزية ادارية ـ اقليمية او مرفقية ـ تتميز بوجود عنصرين رئيسيين ، هما الاستقلال الذاتى لهيئات اللامركزية ، ووجود علاقة قانونية تكفل نوعا من الرقابة المركزية على هذه الهيئات واعمالها[١] .

واذا ما أخذنا بنظام الحكم الذاتى الداخلى وجدناه يعنى الاعتراف بوجود عنصر اخر ـ فضلا عما سبق ـ وهو الاقليم الذى لايخضع فى حقيقته للمعايير التى تقوم عليها عناصر النظام اللامركزى ، وبهذا يمكن القول ان جوهر الحكم الذاتى الداخلى يقوم على توافر ثلاثة عناصر هى :

أولًا : ضرورة وجود بقعة جغرافية تحدد على اساس قومى ، تمارس هيئات الحكم الذاتى سلطتها ( وظيفة الادارة والحكم ) عليها .

ثانيا : توافر الاستقلال الذاتى لهيئات الحكم الذاتى .

ثالثا : وجود رقابة للسلطة المركزية على هذه الهيئات .

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٤٢٩ ـ ٤٩٩ ، وبودا ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ ـ ١٨٦ ، وانظر كذلك الدكتور سعد العلوش ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها فى التشريع العراق ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، سنة ١٩٦٧ ، ص٦٩ .

## المبحث الأول

## الإقلـيم

يتبين من خلال تطبيقات نظام الحكم الذاتى ، أنه لايكفى وجود العناصر الاساسية لنظام اللامركزية ـ التى هى فى الغالب « الاستقلال الذاتى » و« السلطة الرقابية المركزية » ـ لتحديد الطبيعة القانونية لنظام الحكم الذاتى فى القانون الداخلى ، بل يشترط ايضا وجود عنصر ثالث يتمثل فى رقعة جغرافية معينة يطلق عليها مصطلح « الاقليم » أو « المنطقة » وتعد هذه الرقعة التى تحدد على اساس قومى ، وتاريخى بمثابة النطاق الجغرافى الذى تعيش فى حدوده جماعة قومية او عرقية بذاتها ، وهى فى الوقت ذاته المجال الذى تمارس فيه هيئات الحكم الذاتى سلطاتها .

وهذا العنصر يعد عاملا اساسيا للتطبيق السليم لنظام الحكم الذاتى ، فاذا كانت هنالك هيئات اقليمية وجماعة من الناس فى الدولة ، ليس لهم اقليم محدد على اساس قومى ، اخذت اللامركزية هنا طابعاً اداريا أو فيدراليا ، وان كانت هذه النظم اللامركزية بدورها تشترط عمليا وجود رقعة جغرافية ، الا انها لاتربط تحديد هذه الرقعة بأسس قومية وتاريخية .

ولزيادة الايضاح ، وللتأكيد على أهمية هذا العنصر ، ودوره الفعال فى نظام الحكم الذاتى ، نورد النقاط التالية :

١ ـ من المسلم به ، ان الهدف الاساسى من الاخذ بتطبيق نظام الحكم الذاتى فى القانون الوضعى الداخلى ، هو حماية قومية أو جماعة عرقية معينة[١] تقطن فى اقليم ( مميز تاريخيا وجغرافيا ) ضمن اقاليم الدول التى تمتاز مجتمعاتها بظاهرة التعدد العرقى والجغرافى ، وبالتالى يرتبط مفهوم الحكم الذاتى بمبدأ القوميات ارتباطا وثيقا وهاما . لذلك نجد الفقهاء والسياسيين السوفيت يؤكدون

---

(١) كرافتسوف ، عرض موجز لنظريات الدولة والقانون ، دار التقدم ، موسكو دون تاريخ النشر ص ١١٧ ـ ١٢٠ .

على هذه الحقيقة فيرى الفقيه دينسوف ''Denison'' ان « مفهوم القانون السوفيتي للحكم الذاتي يعنى حق اى تشكيل اقليمى قومى فى ان يقرر ـ باستقلال ـ فى شأن المشكلات التى تتعلق بحكم نفسه بنفسه ؛ وبالتشكيل الاقليمى ذاته ؛ والذى له هذا الحق »[١] . كما يدمج لينين بين مفهومى الحكم الذاتى والقومية «Natioalism» ولهذا وضع عنوان مذكراته عن حل مسألة القوميات بـ « حول مسألة القوميات أو الحكم الذاتى »[٢] . وكذلك نجد ستالين يعبر عن ذلك بقوله « ان مزيدا من الاستقلال الذاتى الاقليمى ، يتلخص قبل كل شىء فى انه ــ فى حالة وجوده ــ لايضطرنا الى مواجهة خيال بلا ارض ، بل مواجهة سكان ميعنين يعيشون على ارض معينة »[٣] .

ويشير الفقيه الايطالى كارلولافانيا ''Carlo Lovagna'' الى ان الحكم الذاتى نظام خاص بالجماعة البشرية ـ القومية او العرقية ـ التى تقطن عادة فى اقليم معين[٤] . وهذا يعنى انه يحدد الجماعة التى لها حق الحكم الذاتى بالنسبة للارض التى تعيش عليها .

ويرى الفقيه كالاسو ''Calasso'' ان مصطلح الحكم الذاتى ما هو الا ملخص لعبارة « وجود حق طبيعى للجماعة البشرية »[٥] ، ولما كان الاقليم مظهرا من مظاهر القومية فان الاعتراف بالحكم الذاتى لجماعة معينة يستتبع حتما الاعتراف بالاقليم كعنصر اساسى فى مفهوم الحكم الذاتى .

وتذهب موسوعة تركانيا ''Treccani'' الايطالية الى ان مصطلح

---

(١) دينسوف ، المرجع السابق ، ص١٧١ .

(٢) ج . ف . كيم ، المرجع السابق ، ص ٥١ .

(٣) الدكتور محمد فتح الله الخطيب ، النظام السياسى فى الصين الشعبية . مجلة القانون والاقتصاد ، العدد ٤ ، سنة ١٦ ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٦٦ ، ص٧٧٦ .

(٤) كارلولافانيا ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ .

(٥) كلاسو ، المرجع السابق ، ص٣٥٤ .

"Autonomia" يدل على « الاقليم الذى له حكم ذاتى سياسى »[1] اى ان هذه الموسوعة تحدد الحكم الذاتى على اساس الاقليم ، باعتباره المجال الذى تمارس هيئات الحكم الذاتى سلطاتها داخل حدوده .

كما يقرر الاستاذ وويه "Wauwe" فى التعريف الذى اورده بخصوص الحكم الذاتى ان « هذا النظام يوجد حينما يعطى الدستور استقلالا للوحدة الاقليمية ، يصل مداه الى هيئات الدولة العليا ، مع التمتع بالسيادة »[2] .. ولما كانت السيادة مرتبطة بالاقليم ، فان الاعتراف بالسيادة لهيئات الحكم الذاتى يؤدى بنا الى الاعتراف بالاقليم ابتداء ، كعنصر لنظام الحكم الذاتى .

ويقول الدكتور صفاء الحافظ فى شرحه لمفهوم الحكم الذاتى فى كردستان العراق « ان منح الحكم الذاتى لكردستان فى العراق معناه جعل المنطقة الكردية اقليما واحدا تدير دفته اجهزة محلية تشريعية وتنفيذية خاصة به »[3] .

وكذلك يقرر الدكتور سعد العلوش فى هذا الشأن انه « تتحدد البقعة الجغرافية ذات الحكم الذاتى بحدود ( المنطقة ) التى يشكل فيها المواطنون الاكراد الغالبية بالنسبة لمجموع السكان فيها .......... » .

اما الدكتور مصطفى ابو زيد فعند شرحه لنظام الحكم الذاتى فى كل من اسبانيا وايطاليا يقول « وقد سمى هذا النظام « بنظام المناطق » La Regionalisme لان نطاقه الاقليمى عبارة عن « منطقة » "Region" كبيرة تتشابه ظروفها من حيث البيئة واللهجة والحالة الاقتصادية تشابها يعطيها طابعا تنفرد به بين مناطق الدولة كلها »[4] .

---

(١) موسوعة تريكانيا ، المرجع السابق ، ص ٥٨٣ .

(٢) وويه ، المرجع السابق ، ص ٢٣ . وانظر ما سبق الصفحة (١١) .

(٣) الدكتور صفاء الحافظ ، « حول مفهوم الحكم الذاتى وتطبيقاته فى العراق » مقال منشور فى مجلة الثقافة الجديدة ، العدد ١٥ ، تموز ١٩٧٠ ، بغداد ، ص٤٩ (٧) الدكتور سعد العلوش ، « لمحات من تجربة الحكم الذاتى فى العراق » ، مقال منشور فى مجلة الحقوق العربى ، العدد الاول ، كانون الثانى ١٩٧٦ ، السنة الاولى ، ص٥٠ .

(٤) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٢١٤ .

كما تلقى الضوء على هذا الامر ، الدساتير والقوانين التى اخذت بالحكم الذاتى كشكل لتنظيم الدولة على اساسه ، فنصت المادة الثالثة من الدستور الصينى سنة ١٩٥٤ على ان « الجمهورية الشعبية الصينية دولة متعددة القوميات .. ويطبق الاستقلال الذاتى فى المناطق التى تتركز فيها الاقليات القومية .... » اما المادة الاولى من القانون الاساسى لاقليم ( فريولى فينيسيا جوليا ) الايطالى سنة ١٩٦٣ فتنص على ان « اقليم فريولى فينيسيا جوليا هو اقليم مستقل .. فى حدود وحدة الجمهورية الايطالية .. وهو اقليم واحد مميز » .

ويرجع هذا الارتباط بين مفهومى ( الاقليم ) و( القومية ) الى ان الاقليم يعتبر احد المقومات الاساسية التى تكمن وراء القومية[١] . ويؤكد الفكر السياسى والاجتماعى هذه الحقيقة على اساس ان عناصر البيئة الطبيعية تؤثر فى الجماعة ــ حيثما وجدت ــ بصورة أو بأخرى وفقا لاشكالها وانواعها ولها الدور الفعال فى تاريخ اية امة من الامم ، فالقومية هى نتاج اقليم معين والعكس صحيح ايضا[٢] ، ذلك ان الوقائع تثبت ان اية قومية تظهر تكون مرتبطة باقليم معين . وقد يكون هذا الاقليم فى شكل دولة مستقلة ، او قد يكون متحدا فيدراليا او تعاهدياً مع عدة اقاليم اخرى ، او قد يبرز هذا الاقليم فى شكل حكم ذاتى فى دولة واحدة .

٢ ــ تحديد الاقليم القومى الذى يراد تطبيق الحكم الذاتى فيه ؛ يتم على اساس تاريخى وجغرافى .

**فمن الناحية التاريخية :**

تشير تطبيقات الحكم الذاتى الى ان الاقاليم المتمتعة به تعود تاريخيا الى قومية واحدة ، ؤ الى جماعة عرقية معينة ، افرادها قد نشأوا واستقروا فى هذه الاقاليم .

---

(١) الدكتور احمد سويلم العمرى ، اصول النظم السياسية المقارنة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ١٩٧٦ ، ص٩٧ ، وانظر مؤلف ( المجتمع العربى ) تأليف مجموعة من أساتذة كلية الاداب بجامعة عين شمس ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، ١٩٦٠ ، ص٣٢٤ .

(٢) الدكتور يوسف خليل يوسف ، القومية العربية ودور التربية فى تحقيقها، دار الكتاب العربى ، القاهرة ، سنة ١٩٦٧ ، ص ٢٨ ــ ٢٩ .

مما أدى الى تعزيز الروابط بينهم وتفاعل المشاعر ووجهات النظر نحو المشكلات التى تعن لهم . لهذا يطلق على الحكم الذاتى ـ غالبا ـ مصطلح « الحكم الذاتى الاقليمى القومى »[1] .

وينبنى على ذلك ان يكون تحديد اقليم الحكم الذاتى مختلفا عن التقسيمات الجغرافية فى بقية النظم اللامركزية ، لان هذا التحديد لايستند اساسا الى اعتبارات الامن والنظام او الظروف الاقتصادية ، بل يتجه نحو تحقيق المتطلبات القومية ، فالتقسيمات الجغرافية التى يراد تطبيق نظام الحكم الذاتى فيها قد تتوفر فيها تلك المقومات ولكنها تتحدد اصلا على اساس وحدات قومية متميزة متمركزة فى منطقة ما داخل الدولة .

اما من **الناحية الجغرافية** : فيتميز اقليم الحكم الذاتى غالبا عن بقية اقاليم الدولة بالموقع والتضاريس والمناخ ، وهذا ما نلاحظه فى اقاليم اسبانيا وفى اقليم كردستان الذى يتميز بكونه منطقة جبلية وشبه جبلية ، ذات مناخ مختلف عن بقية مناطق العراق ، والحال كذلك فى اقليم جنوب السودان خصته الطبيعة بتضاريس جغرافية مختلفة عن بقية أجزاء السودان .

٣ ـ يعتبر « الاقليم » احد العناصر التى يمكن الاستناد عليها لوضع معيار للتمييز بين نظام الحكم الذاتى الداخلى وغيره من الانظمة اللامركزية ، فالاستقلال التنفيذى او الادارى ليس الا استقلالا محدودا فى نطاق الوظيفة الادارية ، يقتصر دور الهيئات اللامركزية فيه على تنفيذ وتطبيق القوانين المركزية[2] ، اما الاستقلال الثقافى فانه يتمثل فى توفير وتشجيع مؤسسات اقليمية[3] . بيد ان الهيئات الاقليمية فى نظام الحكم الذاتى تتمتع باستقلال يمتد الى السلطة التشريعية

---

(١) يطلق تشيركين يودين ، على هذه الصورة من الحكم الذاتى مصطلح « الحكم » الذاتى الاقليمى القومى ، وكذلك الفقيه وويه يطلق عليه تسمية « الحكم الذاتى الاقليمى » ، تشيركين يودين ، دولة الاتحاد الاشتراكى اداة للتحولات الثورية . دار الثقافة الجديدة . القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ١٣٠ ، وويه ، المرجع السابق ، ص ٢٠ .

(٢) دينسوف ، المرجع السابق ، ص ١٧١ ، وويه ، المرجع السابق ، ص ٢٠ .

(٣) وويه ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

والتنفيذية ، ويصل مداه الى هيئات الدولة العليا . وبناء على ذلك لابد من توافر عنصر الاقليم الذى يرتبط عضويا « بالقومية » لممارسة هذه الاختصاصات المتعددة .

٤ ــ باستعراض القواعد القانونية المنظمة لمفهوم الحكم الذاتى ، يتبين بوضوح مدى أهمية دور عنصر الاقليم فى قيام هذا النظام ، لان اغلب قوانين الحكم الذاتى لاتعطى معنى دقيقا لهذا المفهوم الا اذا اضيف اليها مصطلح « الاقليم » ولهذا يطلق على هذه القوانين « قانون الحكم الذاتى الاقليمى »[(١)] كما ان اكثر الدساتير التى اخذت بفكرة الحكم الذاتى تؤكد اهمية الحدود ــ الجغرافية ــ الاقليمية لمناطق الحكم الذاتى ، فالمادة ٨٤ من دستور الاتحاد السوفيتى سنة ١٩٧٧ تنص على انه « لايمكن اجراء اى تعديل فى حدود الجمهورية ذات الحكم الذاتى الا بموافقتها » ، اما نص المادة الثانية من الدستور الاسبانى سنة ١٩٧٨ فيؤكد على ان « يعترف الدستور ويضمن الحق فى الاستقلال الذاتى للقوميات والمناطق التى تتكون منها ...... » .

ولقد كان اشتداد الطابع الاقليمى لدى الايطاليين ، وعمق الصلة النفسية التى تربطهم باقليمهم ، كان أحد الاسباب فى تطبيق نظام الحكم الذاتى فى اقاليمها المميزة[(٢)] .

وعند تعيين الحدود الجغرافية لاقليم الحكم الذاتى ، تجب مراعاة ان اى خلل او اهمال للشعور القومى يجعل تطبيق نظام الحكم الذاتى غير سليم ، والدليل على صحة ماذهبنا اليه هو ان تطبيق نظام الحكم الذاتى فى كردستان ــ بعزله مناطق كردية عن حدود اقليم كردستان والحاقها بالمركز ــ ادى الى استمرار الصراع المسلح واشتداده ، وبقاء المسألة دون حل حتى الان . والحال كذلك فى جنوب السودان فقد تجدد الصراع ، منذ ان قامت الحكومة السودانية فى عام ١٩٨٣

---

(١) والمثال على هذه القوانين ، قانون الحكم الذاتى الاقليمى للمديريات الجنوبية فى السودان لسنة ١٩٧٢ ، والقانون الاساسى لاقليم فريولى فينيسيا جوليا لسنة ١٩٦٣ فى ايطاليا .

(٢) الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٢١٨ .

بتقسيم الاقليم الجنوبى ثلاثة اقسام .

٥ ـ ومع الاهمية البالغة لعنصر الاقليم فى نظام الحكم الذاتى ، يجب ان لايغرب عن البال ان هذه الرقعة الجغرافية ـ التى تعد من الجانب المادى اقليما محددا لقومية او جماعة عرقية مميزة ـ لا تشمل الا الارض التى يستقر فيها قاطنوها .

اما الفضاء الجوى الذى يعلو الاقليم فلا يدخل ضمنه ، كما انه ليست لهيئات الحكم الذاتى ايه سلطة على المياه الاقليمية ( البحر الاقليمى ) ، وتنحصر سلطاتها على مجرد ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها قانونا على الاشخاص الموجودين فى نطاق الاقليم ، دون ان تمتد الى المجال الجوى او المائى للدولة .

٦ ـ يتضح من خلال تطبيقات الحكم الذاتى ان التكامل الجغرافى شرط لتحقيقه ، وفى حالة وجود تمايز فى التكوين القومى او الاقليمى يمكن تطبيق عدة انظمة للحكم الذاتى ، كما هو الحال فى الاتحاد السوفيتى ، والصين ، وايطاليا ، واسبانيا[١] وذلك بخلاف مفهوم الدولة الذى لايشترط لقيامها ان تكون « الارض » وحدة جغرافية متماسكة .

وتأسيسا على ما سبق ، يمكن القول ان الاقليم يشكل عنصرا اساسيا فى نظام الحكم الذاتى ، لان الحكم الذاتى الداخلى ليس مطلبا قوميا لنيل جزء من اختصاصات السلطة العامة فقط ، بل هو ممارسة للحكم والادارة على اقليم قومى معين داخل الدولة .

(١) يضم الاتحاد السوفيتى الى جانب (١٥) جمهورية فيدرالية عددا من الجمهوريات الاشتراكية ذات الحكم الذاتى التى تصل الى (٢٠) جمهورية فضلا عن وجود (٨) مقاطعات للحكم الذاتى .

— Burdeau., Science Politique. 1980— P. 606— 622. Buscem& Fusco., Op. Cit. P.2610

## المبحث الثانى

# الاستقلال الذاتى

معنى قيام الحكم الذاتى الداخلى ان تتمتع هيئاته التشريعية والتنفيذية باستقلال ذاتى ، وهذا الاستقلال هو احد المقومات الاساسية لهذا النظام ، لانه العنصر الذى يعبر عن اتجاه الحكومة المركزية الى تقليص سلطاتها ؛ ومنح الهيئات التى تنتخبها الجماعة القومية او العرقية التى ستمارس الحكم الذاتى فى اقليم مميز من الدولة جزءا من اختصاصاتها الدستورية ، كما انه يمثل تمسك مواطنى الاقليم بوجودهم المميز وحفاظهم على كيانهم الذاتى .

ويبرز عنصر الاستقلال الذاتى من خلال حرية هيئات الحكم الذاتى فى ممارسة اختصاصاتها ووضع القواعد التشريعية اللازمة لتحقيقها .

ويذهب اغلب الفقهاء[١] الى الربط بين مايجب ان تتمتع به الوحدات المحلية فى ظل نظام اللامركزية الادارية الاقليمية من استقلال تجاه السلطة المركزية وبين طريقة تشكيل الجهاز الادارى الخاص بها . ويرون ان ترك الحرية لسكان تلك الوحدات فى انتخاب سلطاتهم الادارية هو الطريق الصحيح المؤدى الى ضمان ذلك الاستقلال ، غير ان فريقا من الفقهاء[٢] قد ذهبوا الى عكس هذا الاتجاه ، اذ يرون ان الاستقلال يمكن تحقيقه بالنسبة لممثل الشخص اللامركزى بوسائل اخرى غير الانتخاب ، منها عدم قابلية اعضاء ممثل الشخص اللامركزى للعزل ، برغم تعيينهم من قبل السلطة المركزية وتمتع تلك الوحدات بالشخصية المعنوية .

اما فى نظام الحكم الذاتى الداخلى فلا نجد اثرا لهذا الجدل او النقاش فى شأن تشكيل هيئاته ، ومدى علاقة هذا التشكيل باستقلال هيئات الحكم الذاتى ، اذ

---

(١) — De Laubadere (André)., Mannel De Droit Administratif— Paris. 1969. P.144—146.

— Duez (P.) Et Debeyre., Traite De Droit Administratif. Paris, 1952, P67.

— Rivero (J)., Droit Administratif. Dalloz. 1965. P.280.

(٢) انظر الصفحة (١٩٤) .

يجمع رجال القانون والسياسة ، وكذلك التشريعات المنظمة لمفهوم الحكم الذاتى ، على ان الانتخاب هو شرط اساسى لبناء الكيان العضوى للحكم الذاتى الداخلى ، ويرون ان الاستقلال الذاتى لهيئات الحكم الذاتى لايتحقق الا اذا كان اختيار اعضاء هذه الهيئات عن طريق الانتخاب .

ويرى الاستاذ بالازولى Palazzoli انه تطبيقا لاحكام المادة ١١٦ من الدستور الايطالى لسنة ١٩٤٨ ، ظهرت الانظمة الاساسية بقوانين دستورية تباعا اعتبارا من ٢٦ شباط ( فبراير ) ١٩٤٨ ، غير انها لم توضع موضع التنفيذ الا بعد صدور قوانين الانتخاب الخاصة بأعضاء هيئات الحكم الذاتى لهذه الاقاليم فى سنة ١٩٥٥ ، وبموجبها بات للاقاليم الخمسة انظمتها الأساسية الخاصة التى تتناسب مع متطلبات كل منها[١] .

وتثير فكرة الاستقلال الذاتى امرا اخر وهو انه يعهد لهيئات الحكم الذاتى بمباشرة اغلب اختصاصات السلطات الدستورية فى الدولة ( تشريعة وتنفيذية ومالية ) ، وتنص قوانين الحكم الذاتى على حق الاقليم فى سن قوانينه الخاصة ، عن طريق مجلس تشريعى اقليمى ـ عدا مايدخل فى اختصاص السلطة المركزية ـ اضافة الى مهمة التنفيذ وادارة المرافق العامة فى الاقليم .

بعد هذا العرض الموجز نتناول الموضوع تفصيلا فى ثلاثة مطالب على النحو الاتى :

المطلب الأول : الانتخاب وسيلة لاسناد السلطة في نظام الحكم الذاتى الداخلى .

المطلب الثاني : هيئات الحكم الذاتى واختصاصاتها .

المطلب الثالث : الاستقلال المالى .

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

الاقاليم الخمسة ذات الحكم الذاتى فى ايطاليا هى :

فال داوستا "Valle Daosta" ٢ ـ ترنتينو الاديج الاعلى Ttrntin Adige Haut ٣ ـ فريولى فينيسيا جوليا "Friuti— Venezia Giulia" ٤ ـ صقلية Sicilenne ٥ ـ سردينيا "Sardaigne"

## المطلب الأول
## الانتخاب وسيلة لاسناد السلطة فى الحكم الذاتى الداخلى

ينشأ نظام الحكم الذاتى الداخلى – كما اشرنا – بتأثير عوامل سياسية بحتة ، اهمها مبدأ القومية ، وانتشار الافكار الديمقراطية ، ومبادىء الحرية السياسية التى تنادى بوجوب ترك الحرية للمواطنين لاختيار حكامهم واعضاء هيئاتهم الاقليمية ، والحق فى ان يحكموا انفسهم بأنفسهم ، ولذلك يعتبر نظام الحكم الذاتى وسيلة لتحقيق الحقوق القومية .

وقد اتخذ مفهوم الحكم الذاتى منذ شيوعه فى نطاق القانون الداخلى شكلا ديمقراطيا يجعل شئون الحكم فى يد هيئات منتخبة بواسطة المواطنين انفسهم ، وهذا يعنى ان الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لتكوين هيئات الحكم الذاتى .

وفى اعتقادنا ان طريقة تشكيل هيئات الحكم الذاتى الداخلى مسألة ذات صلة وثيقة بمبدأ الانتخاب ، ذلك ان الانتخاب فى نطاق هذا النظام يخضع لعدد من الاعتبارات وبالتوفيق ، بينما يفرض المبدأ نفسه كأسلوب وحيد لتشكيل هذه الهيئات .

بعد ان بينا ارتباط الانتخاب بتكوين هيئات الحكم الذاتى ؛ نرى من الضرورى ان نبين بشىء من التفصيل تلك الاعتبارات التى يستند اليها مبدأ الانتخاب كشرط اساسى لقيام الحكم الذاتى الداخلى والتى يمكن حصرها فى امور ثلاثة :

الأول : الانتخاب وسيلة ديمقراطية لاسناد السلطة .

الثانى : الانتخاب ضمان لاستقلال هيئات الحكم الذاتى .

الثالث : الانتخاب اداة لتحقيق الحقوق القومية .

## أولاً : الانتخاب وسيلة ديمقراطية لاسناد السلطة :

يؤكد الواقع ان ليس هناك تلازم حتمى بين النظام النيابى والديمقراطية[(١)] ، بيد ان ذلك لاينكر القول بأن الانتخاب هو الطريق السليم لتحقيق الديمقراطية فى صورها العديدة ؛ وعلى الاخص الديمقراطية النيابية ، اذ يكون الشعب مصدر الارادة والتشريع ، يمارسها عن طريق نوابه فى المجلس التشريعى . وكما كان نظام الحكم الذاتى الداخلى هو الاسلوب الذى يفترض ان يحقق تطبيقا ديمقراطيا فى اقليم معين فى الدولة فان الانتخاب ايضا هو الوسيلة الوحيدة التى يجب ان يتم عن طريقها تشكيل هيئات الحكم الذاتى .

يؤكد الفقيه كارلولافانيا ''Carlo Lavagna'' هذا الترابط بين الحكم الذاتى والديمقراطية بقوله ، « ان الحكم الذاتى فى الواقع هو مظهر واداة من ادوات الديمقراطية ، ويجب ان يكون كذلك ، وهو يكمل ويعمل على تنفيذ مهام القنوات الديمقراطية »[(٢)] ، ويقرر الاستاذ ماهان ''Mahajan'' ان « ديمقراطيتنا تؤدى بصدق وبحزم الى تنمية الحكم الذاتى »[(٣)] ، كما يقول الاستاذ دينسوف ''Densov'' ان « الحكم الذاتى ينبع مباشرة من مبدأ الحكومة المركزية الديمقراطية »[(٤)] .

ويذهب الاستاذ يورسل ''Ursula'' عند تعرضه لتطور الحكم الذاتى الاقليمى فى انكلترا واقاليم الكومنولث ''Commonwealth'' الى القول بأنه قد انشئت سلطات اقليمية ، وتولت السلطة مجالس منتخبة ؛ خصوصا بعد صدور اول قانون للاصلاح البرلمانى ، وانه اعتبارا من سنة ١٨٩٤ كانت انجلترا وويلز قد

---

(١) الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ١٩٨٢ ص ٢٠٧ ، وديجى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٩ ــ ٢٢٩ .

(٢) كارلولافانيا ، المرجع السابق ، ص ٣٤٦ .

(٣) ماهجان ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨ .

(٤) دينسوف ، المرجع السابق ، ص ١٧١ .

اصبحتا تعملان من خلال هيئات اقليمية منتخبة ، وكذلك يؤكد ان فكرة الحكم الذاتى فى الوقت الحاضر تقوم بصفة اساسية على نظام المجالس المنتخبة انتخابا عاما ، يشترك فيه كل البالغين سن الرشد[١].

واذا كان اغلب الفقهاء[٢] ينادون بضرورة قيام الهيئات المحلية فى نظام اللامركزية الادارية الاقليمية على اساس الانتخاب العام ، فان الذى لايمكن ان يقبل الجدل هو انتخاب هيئات الحكم الذاتى يعد شرطا اساسيا وجوهريا لبناء الحكم الذاتى ، ذلك لان فى نظام الحكم الذاتى الداخلى كما يقول الفقيه بيردو "Burdeau" ان السلطة المركزية تتبدد أو تختفى ، او على الاقل تضعف ، لان السلطة بامتيازاتها تمارسها هيئات الحكم الذاتى بنفسها ، وهذا ماحدث بالفعل فى يوغوسلافيا نتيجة تطبيقها نظام الحكم الذاتى بخلاف اللامركزية الادارية الاقليمية التى لاتتمتع بهذه الامتيازات[٣] .

ويترتب على هذا ان تتولى هيئات الحكم الذاتى تحقيق الاهداف العامة فى اقليم الحكم الذاتى ، وبمعنى اخر ان تعمل الحكومة المركزية وسلطات الحكم الذاتى من اجل تحقيق اهداف الدولة[٤] . وهذا يقتضى بداهة ان تمثل هيئات

---

(١) Ursla K (Hicks)., Development From Below Local Government And Finace In Develping Cautries Of The Common Wealth. London. 1961. P. 20

(٢) ومنهم الاستاذان دويز ودبيير ، المرجع السابق ، ص٧٥ ، حيث يذهبان الى الربط بين الديمقراطية وبين اللا مركزية الاقليمية ، فى اعتماد كل منهما على نظام الانتخاب ، اذ يقرران فى هذا المجال ان « النتيجة المباشرة لمبدأ التمثيل النيابى الديمقراطى هو التوسع فى النظام اللا مركزى على اسس دستورية ، ففى الدولة التى تتبع النظام النيابى الديمقراطى يحكم الشعب نفسه بنفسه عن طريق اختيار حكومته بالانتخاب ، ونفس الشىء ينطبق فى اللا مركزية الاقليمية ، وبنفوذ الديمقراطية يشكل المواطنون المجالس المحلية ويديرون شئونهم بأنفسهم عن طريق مديرين يتولون انتخابهم لادارتها » وانظر كذلك : ريفيرو ، المرجع السابق ص ٢٨٠ ، والدكتور سليمان محمد الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، سنة ١٩٧٧ ، ص ١٢٤ .

Lescuyer (M.G)., Les Prespectives Actuelles De La Decentralisation. بحث منشور فى مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، جامعة عين شمس ، العدد الاول ، السنة الثامنة القاهرة ، يناير ١٩٦٦ ، ص ٤٣ .

(٣) بيردو ، المرجع السابق ، ص ٤٢٦ .

(٤) Goodnow (F.J.)., Comparative Administrative Law. New York. 1902 P.39.

الحكم الذاتى سكان الاقليم تمثيلا حقيقيا . هذا بالاضافة الى الطابع السياسى البحت الذى يتسم به الحكم الذاتى ، والذى يفترض أن تكون هيئاته مشكلة بطريقة ديمقراطية ، وهى الانتخاب .

لذلك يقترح الدكتور صفاء الحافظ ، عند تعرضه لطريقة تشكيل هيئات الحكم الذاتى لكردستان العراق ، ان يكون « الجهاز التشريعى هو السلطة العليا فى اقليم كردستان ، ولا تعلو عليه اية سلطة اخرى سوى سلطة الجهاز التشريعى المركزى . وحيث ان الشعب مصدر السلطات ، لذا يجرى اختيار المجلس التشريعى المحلى من قبل المواطنين فى كردستان ( اكراد وغير اكراد ) على اساس الانتخاب العام والمتساوى والمباشر وبالاقتراع السرى »[١] ، كما وان « ينتخب المجلس التشريعى فى كردستان مجلسا تنفيذيا »[٢] .

كما نجد الاستاذين الايطاليين بوسكيما وفيسكو Buscema & Fusco[٣] يذهبان الى الربط بين الاستقلال الذاتى فى اقاليم ايطاليا وشرط الانتخاب حين يقرران فى هذا المجال انه فى ظل نظام الحكم الذاتى يقوم المواطنون فى اقليم الحكم الذاتى باختيار اعضاء هيئات الحكم الذاتى عن طريق الانتخابات العامة المباشرة والسرية . ويذهب الاستاذ اودكرس "Odgers" بعد تحليله لنظام الحكم المحلى ( الذاتى ) – فى انكلترا ، ومقارنته بين الحرية السياسية والحكم المحلى – الى ان « قد تطور النظام السياسى وهيئات الحكم الذاتى فى انجلترا على اساس مبدأ الحرية السياسية ، ومنذ ايام السكسون كان نظام الحكم ديمقراطيا ؛ حتى انتهى التطور الى سيادة مبدأ التمثيل النيابى الشعبى سواء فى المركز او الاقاليم » .

وباختصار العبارة فان ربط قيام الحكم الذاتى واستقلال هيئته بمبدأ الانتخاب هو ربط سليم ، فما دام الحكم الذاتى يهدف الى تحقيق الديمقراطية فى اقليم معين داخل الدولة ، ومادامت الديمقراطية قائمة اساسا على الانتخاب فانه من

---

(١،٢) الدكتور صفاء الحافظ ، المرجع السابق ، ص ٥١ — ٥٢.

(٣) بوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ، ص ٣٤ ، ٤٤ .

الطبيعى ان يكون الانتخاب هو الطريقة الوحيدة لتشكيل سلطات الحكم الذاتى .

**ثانياً : الانتخاب هو ضمان استقلال هيئات الحكم الذاتى :**

اما الامر الثانى الذى يستند اليه القول بأن الانتخاب هو الاسلوب الوحيد لتشكيل هيئات الحكم الذاتى الداخلى ، فهو ان هذا الاسلوب يضمن فى الواقع الاستقلال المطلوب بالنسبة لتلك الهيئات فى مواجهة السلطة المركزية . ومرد ذلك الى ان الحكم الذاتى يهدف اساسا – كما ذكرنا – الى تمتع هيئاته فى مباشرة جزء من سلطات الدولة الدستورية بقدر من الحرية والاستقلال عن الحكومة المركزية ، وان هذا الاستقلال هو فى الواقع من ضمن العناصر الرئيسية لذلك النظام ، بمعنى ان يكون لهيئات الحكم الذاتى جزء من الاختصاصات الدستورية للدولة ، تباشرها بنفسها ، وتصدر التشريعات الاقليمية بشأنها بمحض رأيها وارادتها .

ولكن ما العلاقة بين انتخاب اعضاء هيئات الحكم الذاتى ، وبين استقلالها الذاتى عن الحكومة المركزية ؟

من الثابت ان الباعث الحقيقى لقيام نظام الحكم الذاتى الداخلى باعث سياسى بحت ، وهو ينحصر فى الاستجابة لمتطلبات الحرية السياسية ، وحق القوميات والجماعات العرقية فى الدولة ان تحكم نفسها بنفسها وفقا لمبادىء الديمقراطية والمشاركة والتسيير الذاتى ، التى بدأت تفرض وجودها فى العصر الحديث ؛ بمعنى ان اهداف الحكم الذاتى فى الدول التى تأخذ بهذا النظام هى فى الواقع اهداف سياسية .

ومن هنا يتضح ان الانتخابات صيانة قوية لاستقلال هيئات الحكم الذاتى ؛ ذلك ان تشكيل هذه الهيئات بطريق الانتخاب يكون دافعا لها الى اصدار التشريعات واتخاذ الاجراءات التنفيذية المناسبة لظروف الاقليم بمحض ارادتها ورأيها ، أما ان تقوم السلطة المركزية بتعيين اعضاء هذه الهيئات ؛ فهو امر من شأنه الحيلولة دون ذلك . يضاف الى هذا انه اذا كانت الديمقراطية النيابية تقتضى

ان يقوم الشعب باختيار نوابه فى المجلس التشريعى المركزى فانها تقتضى بداهة ان يقوم سكان اقليم الحكم الذاتى ايضا بانتخاب هيئاتهم الاقليمية ؛ لعدم وجود فرق شاسع بين الصورتين ، اذ يقوم المجلس التشريعى الاقليمى ايضا بمهمة التشريع فى نطاق الاقليم ، وهو اختصاص على قدر كبير من الاهمية . وعليه فانه من الضرورى ان يمثل ذلك المجلس الجماعات القومية والعرقية فى الدولة تمثيلا صحيحا ، هذا بخلاف المجالس المحلية فى اللامركزية الادارية الاقليمية التى ليس لها سوى اختصاصات ادارية محدودة ، الامر الذى لايؤدى بالضرورة الى ان يكون تشكيلها بطريق الانتخاب .

ويؤكد الفقيه ليكوبير ان الارتباط وثيق بين الاستقلال الذاتى الذى يجب ان يتوافر لهيئات الحكم الذاتى ، وبين ضرورة ان يكون تشكيلها عن طريق الانتخاب ، لذلك يقرر فى هذا الصدد انه لايكفى لقيام اللامركزية الاقليمية والحكم الذاتى Self Government حسب التعبير الانجلوسكسونى — الاعلان عن وجود حاجات خاصة لمجتمع مصغر ، ولكن يتعين على هذا المجتمع تحقيق تلك الحاجات بنفسه دون الاعتماد على السلطة المركزية فى ذلك ، والفكرة الاساسية هى ان الدولة ليست الممثل الوحيد للمصالح امام المجتمع ؛ فبعض هذه المصالح التى حدد مكانها من الوجهة الجغرافية ، يمكن اعتبارها مختلفة عن مصالح الدولة ، ويجب ان تدار بمعرفة ممثلين من سكان الاقليم ، وعلى ذلك فان تطبيق نظام اللامركزية الاقليمية والحكم الذاتى الداخلى فى نظر الفقيه ( ليكوبير ) يقتضى امرين :

أولهما : وجود مصالح اقليمية ذاتية مختلفة عن مصالح الدولة .

وثانيهما : ان يعهد بهذه المصالح الى ممثلين ينتخبون بواسطة سكان الاقليم[(١)] .

اما الاستاذ الدكتور وحيد رأفت ، فيؤكد على ان « نظام اللامركزية او الحكم الذاتى يتطلب تعيين الهيئات التى تتولى ادارة المرافق المحلية بطريق

---

(١) ليكوبير ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

الانتخاب ، وبدون ذلك لايكون هناك ادارة منبعثة من ذات الاقليم او البلدة ، ولاتضمن للهيئات استقلالها عن الحكومة المركزية »[1]هذا على الرغم من انه يجيز تعيين عامل تنفيذى الى جانب مجلس منتخب فى نظام اللامركزية .

ومن ناحية أخرى ذهب الفقهاء وشراح القانون الى القول بأن الحكم الذاتى الداخلى يمثل فى النظام اللامركزى بعدا لامركزيا واسعا ، فقرر الفقيه بيردو أن وجود جمهوريات الحكم الذاتى فى الاتحاد السوفيتى أسهم في إيجاد شكل من نظام الحكم الفيدرالى من الدرجة الثانية[2] .

وأشار الفقيه ليكوبير الى أنه من الثابت وجود تشابه شديد بين اللامركزية والفيدرالية ، إذ لاتوجد إلا فروق بسيطة كما يتضح مثلا من نظام الحكم الذاتى الذى أخذ به الدستور الايطالى سنة ١٩٤٨[3] ، وذهب الدكتور منذر الشاوى الى أن الحكم الذاتى يمثل أقصى درجة من درجات اللامركزية حيث تكون على مشارف الفيدرالية[4] ، وكذلك يؤكد الدكتور سعد العلوش : أن « الحكم الذاتى فى إطار الجمهورية العراقية يتجاوز كثيرا أبعاد اللامركزية « الإدارية الإقليمية»[5]. ولما كان الحكم الذاتى يتمتع بهذا القدر من الاستقلال، وهذا البعد الشاسع من اللامركزية ، فإنه وفقا للاتجاه الفقهى الذى يربط بين الإستقلال الذاتى لهيئات اللامركزية فى مباشرة إختصاصاتها وبين تشكيلها بطريقة الانتخاب »[6] يكون من غير المتصور إطلاقا قيام حكم ذاتى دون الاعتراف فى

---

(١) الدكتور وحيد رأفت ، مذكرات فى القانون الادارى ، سنة ١٩٣٧ ـ ١٩٣٨ ، ص ١٨١ .
(٢) بيردو ، المرجع السابق ، ص ٦١٥ .
(٣) ليكوبير ، المرجع السابق ، ص ٤٤٥ .
(٤) الدكتور منذر الشاوى ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ .
(٥) الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٤٩ .
(٦) نجد أن الفقيهين دويز ودوبيير ، ( المرجع السابق ، ص ٦٧ ) يذهبان الى القول بأنه « يكون الإستقلال الذاتى فى أقصى صوره عندما لا يخضع تعيين أفراد الهيئة اللا مركزية للسلطة المركزية ولكن يتم إنتخابهم بمعرفة ناخبين فى هيئات لا مركزية أو يجرى الإختيار بين المنتخبين « كما يقرر الفقيه ريفيرو ( المرجع السابق ، ص٢٨٠ ) أنه « من الناحية العملية تتضمن اللا مركزية ـ على الأقل فى التاريخ المعاصر ـ أن يكون تعيين هيئات الحكم المحلى بطريق الإنتخاب بدلا من التعيين المباشر من قبل السلطة المركزية » ويقول الدكتور سليمان الطماوى ( المرجع السابق ، ص١٢٤ ) « لا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير طريق الإنتخاب » .

ذات الوقت باتباع طريق الإنتخاب لاختيار أعضاء هيئاته .

هكذا إذن نستطيع أن نؤكد أنه لكى يتحقق نظام الحكم الذاتى بالمعنى المفهوم قانونيا وسياسيا أى أن يقوم على أساس وجود مصالح ذاتية ، منها حقوق سياسية وثقافية وإقتصادية لجماعة قومية أو عرقية تناط مباشرتها بهيئات إقليمية خاصة بها ، تتمتع بقدر من الإستقلال من الناحيتين التشريعية والتنفيذية عن السلطة المركزية ، فإنه لابد من الإعتراف بضرورة إرتباط هذه الهيئات بالوسط الإقليمى ، وأن يتم إختيار أعضائها من هذا الوسط عن طريق الإنتخاب .

**ثالثاً : الانتخاب اداة لتحقيق الحقوق القومية :**

يهدف نظام الحكم الذاتى فى ظل القانون الداخلى الى رعاية مصالح جماعة من الناس ( جماعة قومية او عرقية ) فى بقعة جغرافية مميزة من ارض الدولة . ويكون لهيئاته جزء من سلطات الدولة الدستورية ، بمعنى ان نظام الحكم الذاتى فى الدول التى اخذت به لم يكن صدى لرغبة السلطات المركزية فى ترشيد اساليب الادارة وتحسينها او تنفيذا لفكرة ديمقراطية الادارة ، وانما لجأت اليه تحت تأثير عوامل سياسية بحتة اهمها مواجهة مطالب الجماعات القومية والعرقية بروح ديمقراطية ، فى ظل تحقيق التوازن بين الاعتراف لها بالحكم الذاتى فى حدود الاقاليم القاطنة فيها ، والتى تعتبر بمثابة اقليمها القومى ضمن تلك الدولة ، وبين الاحتفاظ بالوحدة السياسية والقانونية للدولة .

وسبق أن اوضحنا ان هناك رابطة قوية بين الحكم الذاتى وبين مبدأ القومية على أساس أن الحكم الذاتى يهدف إلى تحقيق الحقوق القومية المشروعة للجماعات القومية والعرقية داخل الدولة الواحدة[1] . ولسنا هنا بحاجة إلى مزيد من الإيضاح لتلك الرابطة الطبيعية بينهما . وحسبنا ان نشير إلى ما يقرره الاستاذ بالازولى من ان اعتراف الدستور الايطالى لسنة ١٩٤٨ بالحكم الذاتى للاقاليم المميزة من النواحى الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية يعنى اعترافا بوجود مصالح

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٢٠ .

اقليمية خاصة بسكان هذه الاقاليم ، وان هذه المصالح متميزة عن المصالح العامة الاخرى التى ترعاها الدولة ، كما كان لمشكلة عدم التكامل التى برزت فى السودان فيما يخص قضية الجنوب اثره فى اتجاهات الحكومات السودانية الى تطبيق شكل من أشكال الحكم الذاتى على الاقليم الجنوبى بالسودان الذى يمتاز باختلافه من حيث الجنس واللغة والدين عن الاقليم الشمالى(١) .

وكذلك يجد الدكتور صفاء الحافظ فى الحكم الذاتى لكردستان العراق حلا للمسألة القومية فى العراق ، اذ يقرر ان « الحل الذى اجمعت عليه اغلب القوى الوطنية التقدمية ، الكرديه والعربية ، والملائم لظروف العراق الانية هو الحكم الذاتى ضمن اطار الجمهورية العراقية »(٢) .

واذا كانت هذه هى العلاقة بين الحكم الذاتى ومبدأ القومية ، فما العلاقة بين الانتخاب وتحقيق الحقوق القومية فى ظل نظام الحكم الذاتى الداخلى ؟

يؤكد الاستاذ اودكرس ان الارتباط شديد بين الحقوق التى يجب على هيئات الحكم الذاتى تحقيقها ؛ وبين ضرورة ان يكون تشكيلها عن طريق الانتخاب ، وذلك حينما يقرر فى هذا الشأن ان المؤسسات الدستورية والسياسية فى انكلترا ، لم تكن عقبة فى طريق استقلال هيئات الحكم الذاتى الاقليمى . ولم تنتقص الحكومة المركزية من صلاحيات هذه الهيئات ، بل ان هذه الصلاحيات كانت تزداد باستمرار ، واصبح الحكم يعتمد على قوة الدفع الذاتى اكثر من اعتماده على قوة الحكم المركزى ، ذلك ان الانتخاب ـ كما يرى الاستاذ اودكرس هو الذى لعب هذا الدور الفعال والمؤثر ، اذ يقول انه جاءت الاصلاحات الدستورية وتعميم حق التصويت للانتخابات البرلمانية المركزية اولا ثم حدث تطور مماثل بالنسبة لانتخابات هيئات الحكم الذاتى فى انجلترا واقاليم الكومنولث ، وان المرأة

---

(١) الدكتور الشافعى محمد بشير ، القانون الدستورى والنظم السياسية السودانية ـ دراسة مقارنة ـ الجزء الاول ـ المبادىء الدستورية العامة منشأة المعارف بالاسكندرية ، سنة ١٩٧٠ ، ص٣٥٧ وما بعدها . وإنظر الدكتور على السيد الحبيبى ، الحكم المحلى فى السودان ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، جامعة الدول العربية ، العدد ٦٦ ، القاهرة سنة ١٩٧٠ .

(٢) الدكتور صفاء الحافظ ، المرجع السابق ، ص ٤٦ .

حصلت على حقوق الانتخاب والترشيح فى الهيئات الاقليمية قبل ان تحصل عليها فى المركز ، وبالنسبة لاقليم الكومنولث كانت ( نيوزلندا ) هى أول من طبق مبدأ المساواة فى الحقوق الانتخابية بين الرجال والنساء عام ١٨٩٤ [١] .

ويذهب الاستاذ مور "Muir" ايضا الى الربط بين مبدأ الانتخاب والقومية ، فهو يرى ان السبب فى تفاقم المسألة الايرلندية هو ان الحكومة البريطانية ـ رفضت فى مرحلة مبكرة ـ النظر فى انشاء هيئات تشريعية مستقلة على اسس انتخابية فى ايرلندا ، لاعتقادها بانه اجراء يترتب عليه الانفصال الا ان الحركة المسلحة التى اندلعت فى ايرلندا ادت الى الاعتراف بها كدولة مستقلة ذات الحكم الذاتى ، ولم يعد البرلمان الايرلندى فى ( دبلن ) مؤسسة تشريعية مساعدة . بل هى هيئة مستقلة تماما ، ولا تشوبها شبهة رقابة من البرلمان الانجليزى [٢] .

كما يجب القول بأن الحكم الذاتى كفكرة سياسية ، ولكونه يتعلق بمصالح ذاتية لمجموعة بشرية مميزة فى رقعة جغرافية معينة من داخل الدولة ، يعارض احتكار السلطة ولايتفق مع مبدأ ( شخصية السلطة ) ، اى ان يكون صنع القرار وفق مشيئة طائفة او جماعة او شخص معين دون مشاركة غيره من الجماعات فى الرأى ، وانما هو على العكس من ذلك يعمل على تحقيق مبدأ جماعية السلطة على مستوى الدولة وفى نطاق الاقليم ، ولذلك يقرر لورد برايس Lord Brys ان الحكم الذاتى الاقليمى . ينشر بين المواطنين الشعور بالاهتمام المشترك ، وبأن لهم مصلحة مشتركة فى ان تسير اعمال وهيئات الحكم الذاتى بكفاءة وامانة [٣] .

ويؤكد الاستاذ ماهجان "Mahajan" أن الشعب الذى يتعود على ادارة شئونه الاقليمية بدون تدخل من أى مركز قوى ، مثل هذا الشعب لايسمح بالحكم الاستبدادى . لان الشعب فى هذه الحالة قد تعود الحرية والحكم الذاتى . [٤] .

---

(١) اودكرس ، المرجع السابق ، ص ٥ .

(٢) Muir (R)., How Britain Is Governed. London.1933. P.281—283.

(٣) ماهجان ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ ، ٢٩٠ ـ ٢٩٣ .

(٤) ماهجان ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ ، ٢٩٠ ـ ٢٩٣ .

ويقول الاستاذ شير ''Shri'' احد رؤساء البرلمانات الاقليمية فى الهند « أن الحكومة تعتبر مركزا وليست مجرد قمة لهرم الهيئات الاقليمية التى تتمتع بالحكم الذاتى »[1] ويقول الإستاذ لاسكى ''Laski'' « إننا لانستطيع أن نفيد بالكامل من الحكومة الديمقراطية مالم نبدأ باعتراف بأن كل مشكلاتنا ليست مركزية ، وان بعض هذه المشكلات غير المركزية تتطلب قرارات من الاشخاص الذين يحسون بها »[2] .

ويذهب الاستاذ بالازولى ''Palazzoli'' إلى القول ان « نظام الحكم الذاتى لاينجح الا اذا نظرنا إليه باعتباره أداة للتعاون لخدمة الاهداف الوطنية »[3] .

مجمل القول اذن ان الاستقلال الذاتى لهيئات الحكم الذاتى عن السلطة المركزية عنصر أساسى ، وشرط لازم لإمكان القول بوجود نظام الحكم الذاتى الداخلى فى دولة من الدول ، وان الانتخاب هو الاداة الطبيعية والوحيدة لتشكيل سلطات الحكم الذاتى ، تحقيقا لما يستهدفه نظام الحكم الذاتى من إستقلال ذاتى عن السلطة المركزية ، فهو يعمل لصالح مجموعة من الناس لذا فيجب ان يتمتع بالشرط الاساسى لمبدأ الديمقراطية وهو الانتخاب ليحقق معناه الحقيقى ، وهو انه نظام ، وما له من سلطات وهيئات هو تعبير عن آمال مجموعة قومية او عرقية متميزة فى الدولة .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٤٨ ، ٢٩٠ ـ ٢٩٣ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٤٨ ، ٢٩٠ ـ ٢٩٣ .

(٣) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٧ .

المطلب الثانى

## هيئات الحكم الذاتى وإختصاصاتها

إن تنوع الاختصاصات التى يقررها المشرع لاقليم الحكم الذاتى ، تحتم تعدد الهيئات لمباشرتها وتنفيذها ، فهى تحتاج إلى هيئة تتمتع بسلطة تشريعية لوضع القوانين والقرارات ذات الطابع الاقليمى ، وتحتاج ايضا إلى هيئة ثانية للقيام بتنفيذ تلك الاعمال القانونية . ونتناول هذا المطلب فى النقطتين التاليتين .

### أولاً : هيئات الحكم الذاتى :

اذا استعرضنا نظم الحكم الذاتى فى الدول المختلفة ، نجد ان البناء القانونى لهذا النظام يكون فى مجلسين(١) :

الأول : هو المجلس التشريعى .

الثانى : هو المجلس التنفيذى .

### المجلس الأول : المجلس التشريعى :

وهو الهيئة التى تتولى سن القوانين واصدار القرارات المحلية(٢) وتتحدد صفات اعضائه وكيفية إختيارهم واختصاصاتهم بقانون .

والقاعدة انه يتم اختيار أعضاء هذا المجلس على اساس الانتخاب العام ؛ الذى يجرى فى الاقليم على اعتبار ان اسلوب الانتخاب هو شرط جوهرى واساسى لتشكيل هذا المجلس ، ذلك لان الحكم الذاتى هو نظام سياسى قبل ان يكون اسلوباً للتنظيم الادارى ، كما ان هناك ارتباطا قويا بين الاستقلال الذاتى لاقليم

---

(١) الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٥٥ ، والدكتور محمد بكر حسين ، الاتحاد الفيدرالى بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، سنة ١٩٧٧ ، ص ٥٧٣/٥٧٩. وانظر كذلك — Defrancesco (A)., Istituzioni Di Diritto Pubblico— Milano. 1975. P.263.

(٢) الدكتور سليمان محمد الطماوى ، السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الاسلامى ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربى القاهرة ، سنة ١٩٧٩ ، ص ٥١٢ ، ٥١٥ ، ٥١٦ .

الحكم الذاتى وبين تشكيل هيئاته لان قيام ابناء الاقليم بانتخاب اعضاء هيئاتهم هو ضمان للاستقلال الذاتى للاقليم ، ثم ان النظام الانتخابى يعتبر دليلا على مشاركة اهالى الاقليم فى بناء الحياة السياسية للدولة وادارة الاقليم ذاتيا .

هذا ما ذهبت اليه جميع الدول التى اخذت بنظام الحكم الذاتى ، ومما يؤكد رأينا ان حرص المشرع العراقى على ضمان استقلالية اقليم الحكم الذاتى فى كردستان عن طريق نظام الانتخاب ، قد دفع به إلى ان يقرر ان تعيين اعضاء المجلس التشريعى الاول سنة ١٩٧٤ لمنطقة كردستان هو مرحلة انتقالية (١) . ونص على انتخاب اعضاء المجلس التشريعى بدلا من تعيينهم من قبل السلطة المركزية (٢) .

**المجلس الثانى : الهيئة التنفيذية « المجلس التنفيذى » :**

تتكون هذه الهيئة من عدد من الاعضاء ، ويشرف كل عضو منهم على ادارة من الادارات الاقليمية ، ويتم تشكيل هذا المجلس من قبل المجلس التشريعى الاقليمى ، وذلك يكون اما عن طريق انتخاب اعضاء المجلس التنفيذى ورئيسه من بين اعضائه (٣) ، واما ان ينحصر دوره فى مجرد ترشيح او تقديم توصية للسلطة المركزية بتعيين هؤلاء الاعضاء والرئيس ويصدر قرار التعيين من رئيس الجمهورية ( رئيس الدولة ) (٤) .

ورئيس المجلس التنفيذى هو الذى يشرف على الادارات والمؤسسات

---

(١) يراجع قرارا مجلس قيادة الثورة فى العراق المرقمان ٨١٤ و ١٠٤٤ والمؤرخان فى ١٩٧٤/٧/٣٠ ، ١٩٧٤/٩/٢٤ المنشوران فى جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٣٨٢ فى ١٩٧٤/٧/٣٠ وعدد ١٤٠٢ فى ١٩٧٤/١٠/٢٠ ، وجاء فى قانون المجلس التشريعى لمنطقة كردستان رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ الاتى : « المادة العاشرة : إنتقالية ـ يجوز إختيار أعضاء المجلس التشريعى الأول بغير طريق الإنتخاب » .

(٢) محمد الهماوندى ص ٧٥ ـ ٧٦ .

(٣) بودا ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ ، بوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ٤٢ ـ ٤٣ . دفرانسيسكو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣ وما بعدها .

(٤) الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٥٨ .

الاقليمية من جانب ، ويمثل الاقليم فى علاقاته مع الحكومة المركزية من جانب آخر [١] .

ومما يلفت النظر أن بعضا من تطبيقات نظام الحكم الذاتى تجيز للجان التنفيذية الاقليمية ، سلطة اصدار لوائح أو تشريعات اقليمية لها قوة القانون فاللجنة الاقليمية فى اقليم فريولى فينيسيا جوليا بايطاليا لها حق اصدار اللوائح الخاصة بتنفيذ القوانين الاقليمية ، وهذا غير ما يراه الاستاذ الدكتور مصطفى ابو زيد من ان اللجنة التنفيذية الاقليمية فى التطبيق الايطالى للحكم الذاتى لاتختص بعمل اللوائح الادارية بحجة أن هذه اللوائح كالقوانين الاقليمية ، تدخل فى اختصاص مجلس الاقليم[٢] .

## ثانياً : اختصاصات هيئات الحكم الذاتى :

ان وجود المصالح الاقليمية بجانب هيئات الحكم الذاتى ، اساس من اسس البناء القانونى لنظام الحكم الذاتى ، ولكنهما لايكفيان لقيامه مالم تتمتع هيئات الحكم الذاتى بسلطات كافية لمباشرة تلك المصالح ، وتنفيذها واشباع حاجات ابناء الاقليم ذاتيا . ويحدد المشرع اختصاصات الحكم الذاتى انطلاقا من حجم مهام هذه الهيئات ، وعلى ضوء الظروف العامة للدولة ، واتجاهها السياسى والظروف السياسية التى يمر بها الاقليم[٣] .

وبديهى ان مجال هذه الاختصاصات وان كانت لاتقتصر على اختصاصات الوظيفة الادارية ، بل تتجاوز إلى الاختصاصات الوظيفية التنفيذية والتشريعية معا .

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، بودا ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .

(٢) انظر الدكتور مصطفى ابو زيد المرجع السابق ، ص ٢٢٢ ، واما المادة ٤٦ من القانون الاساسى لاقليم فريولى فينيسيا جوليا لسنة ١٩٦٣ فقد نصت على انه من اختصاصات اللجنة الاقليمية : اصدار اللوائح الخاصة بتنفيذ القوانين المعتمدة من مجلس الاقليم .

"Sepetta Alle Giunta Regionale:

Deliberare Iregolamenti Per La Esecuzione Delle Apporvate Dal Consiglio Regionaleg..."

(٣) El Hajj (A)., l'irak Nouveau Et Le Probleme Kurde. Paris. 1977 P.160

الا انها لاتبلغ درجة ومدى سلطات الحكومة المركزية فى الدولة او الولايات الاعضاء فى الدولة الفيدرالية . اذ ان الاختصاصات التى تتعلق بالمصالح الوطنية العامة تمارسها السلطة المركزية ، اما اختصاصات هذه الهيئات فهى متعلقة غالبا بادارة الشئون والمصالح ذات الطابع الاقليمى .

اما طريقة توزيع الاختصاصات ، فقد ذهبت دساتير الدولة الفيدريالية إلى تنويع طرق توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات(١) ، ولكننا نجد الدول التى اخذت بتطبيق نظام الحكم الذاتى ، قد انتجهت طريقة تحديد اختصاصات هيئات الحكم الذاتى على سبيل الحصر(٢) ، وبالرجوع إلى اختصاصات هيئات الحكم الذاتى من الناحية التشريعية نجدها محددة بحدود المصالح الاقليمية التى كلفت بتحقيقها وتنفيذها ذاتيا ، وتظل الدولة ببرلمانها المركزى اصلا فى مباشرة اختصاصات الوظيفة التشريعية(٣) ، لانه من الطبيعى ان يعمل المجلس التشريعى الاقليمى فى حدود السلطات التى يتيحها دستور الدولة المركزية .

كما يجوز ان تفوض الدولة الاقليم ببعض اختصاصات السلطة المركزية ، وتفويض الاختصاصات فى نظام الحكم الذاتى له طبيعة متميزة ، تختلف عن تلك الخاصة بنظام التفويض فى نظام اللامركزية الادارية الاقليمية ( التفويض الادارى ) . ذلك لان التفويض فى الحكم الذاتى ـ الذى يعتبر شكلا لنظام الحكم ـ لايقتصر على المسائل الادارية وحدها ، بل يمكن ان تفوض السلطة المركزية هيئات الحكم الذاتى فى مباشرة وظائف الدولة التشريعية ، لذلك يقرر

---

(١) — Dicey., (A.V.)., Law of The Constitution. London. 1903. P.476. Joshi (G.N.)., The Constitution Of India. London. 1953. P.44.

وانظر ديران ، المرجع السابق ، ص ٤٣ ـ ٨٣ .

(٢) بودا ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ ـ ١٩٥ ، والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ١١٣ ، والدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٥١ ، والدكتور محمد بكر حسين ، المرجع السابق ، ص ٥٨٢ .

(٣) الدكتور مصطفى فهمى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ .

الفقيه بودا انه يجوز بموجب قوانين المركزية تفويض الاقليم بالسلطات وبالتنفيذ نيابة عن الدولة ، وبذلك يصبح الاقليم مفوضا باعتباره اداة تكميلية فى ممارسة السلطة التشريعية للدولة وتتبع التشريعات التى تصدر فى هذه الحالة حدود التفويض[1] .

اما اختصاصاتها من الناحية التنفيذية فهى تتركز فى تنفيذ القوانين والقرارات الاقليمية ، وتنفيذ التشريعات المركزية المتعلقة بالاقليم . كما ان الحكومة المركزية قد تكلفها بالاشراف على تنفيذ القوانين والقرارات المركزية .

واما إختصاصاتها فى الوظيفة الإدارية فهى تنحصر فى الإدارة والاشراف على المرافق والمشروعات العامة التى يستطيع الاقليم ان يقوم بها ، وهى بشكل عام المرافق التى يمكن إدارتها وتنفيذها محليا ، وكذلك تقوم بتشجيع الثقافة والتعليم ، وإحياء التراث والتقاليد الخاصة بالإقليم ، والإهتمام بكل السمات الخاصة بمواطنى الإقليم والإسهام فى التنمية الإقتصادية وفق التخطيط الإقتصادى العام .

(١) بودا ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ .

المطلب الثالث

## ٣ ـ الاستقلال المالى

يقوم الحكم الذاتى كأى تنظيم لا مركزى على أساس فكرة الشخصية المعنوية ، باعتبارها تجسيدا للطابع القانونى فيه[١] . ولما كانت الذمة المالية المستقلة هى إحدى النتائج الهامة لهذه الفكرة ، فإن الاعتراف بالشخصية القانونية لإقليم الحكم الذاتى ، يعنى بالتالى تمتع الإقليم ـ بإعتباره « وحدة قانونية » ـ بذمة مالية مستقلة تتميز عن الذمة المالية للحكومة المركزية[٢] .

ولابد أن يكون قيام هيئات الحكم الذاتى بإدارة وحكم الشئون الخاصة للإقليم ، وتحقيق أهدافها فى تطويره وتقدمه ، معتمدا على وجود موازنة خاصة مستقلة لها ، من حيث التمويل والإنفاق الذاتى ، إستثناء من مبدأ وحدة الموازنة ، غير أن هذا الإستقلال المالى ليس مطلقا بل ترد عليه عدة قيود تحد منه :

**القيد الأول :**

مضمونه أن هيئات الحكم الذاتى ـ عند إعدادها وتنظيمها للموازنة ـ ملزمة بالتقيد بالقواعد الدستورية ، فلا تستطيع أن تخالف المبادىء العامة التى قررتها التشريعات المركزية . وهذا الامر يتفق مع طبيعة الحكم الذاتى بإعتبارها تنظيما ذاتيا ضمن الحدود القانونية والإقتصادية للدولة[٣] .

**القيد الثانى :**

تنص الدساتير التى أخذت بفكرة الحكم الذاتى على منع هيئات الحكم الذاتى من فرض الرسوم الجمركية على دخول أو خروج البضائع التى تمر فى حدود

---

(١) أضواء حول قانون الحكم الشعبى المحلى لسنة ١٩٨١ ، الإتحاد الإشتراكى السودانى ، مكتب الحكم اللا مركزى ، الخرطوم سنة ١٩٨١ ، ص ١١ ، الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٦٠ .

(٢) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ، الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص٦٠ ـ ٦١ .

(٣) يوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ ـ ١٥١ .

الإقليم ، كما تنص على عدم حرمان أى مواطن فى الدولة من الإقامة فى أراضيه[1] . وهذا الوضع يتفق مع فكرة الوحدة السياسية للدولة .

**القيد الثالث :**

يقضى بأن الحكومة المركزية هي التى تحدد أسعار الضريبة ، فيقول الفقيه دينسوف أن هيئات الحكومة المركزية فى الإتحاد السوفيتى هى التى تتولى النواحى الاساسية للتنمية الإقتصادية . فهى التى ترسم الخطط الإقتصادية ، وتضع الموازنة التخطيطية السوفيتية ، وتحدد الضرائب ، ومصادر الدخل الاخرى ، كما لها وحدها تحديد الإيرادات التى تدخل فى موازنة الحكومة المركزية ، وموازنة إقليم الحكم الذاتى[2] وهذا النظام الموحد يحول دون إنتهاك أجهزة الحكم الذاتى للسياسة المالية للدولة التى ترتبط بالمصالح الوطنية العليا ، ومنها سياسة التنمية الوطنية والتخطيط العام ، ولكن هذا لايمنع هيئات الحكم الذاتى حقها فى مباشرة بعض إختصاصات الوظيفة المالية ، وذلك على الاسس التالية[3] .

أ ـ إشتراك هيئات الحكم الذاتى مع الحكومة المركزية فى إدارة وتحديد وتحصيل موارد الضرائب وفقا للقانون والتشريعات المرعية .

ب ـ سلطة فرض رسوم وضرائب إقليمية ، مع تخويلها حق إصدار . تشريعات وأوامر لازمة لتحصيل الأموال العامة فى حدود الإقليم .

جـ ـ خفض الضرائب والرسوم المالية الاخرى ، هذا إلى حقها فى منح إعفاءات إضافية وذلك فى حدود مايتقرر لها من إختصاصات[4] .

---

(١) بودا ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ .

(٢) دينسوف ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

(٣) إنظر بالتفصيل فى ذلك ، بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٢٣١ ـ ٢٤٢ .

(٤) يراجع ، مؤلف النظام المالى السوفيتى ، من إعداد أساتذة المعهد العالى بموسكو ، ترجمة أحمد فؤاد بليغ ، مكتبة دار الشرق ، القاهرة بدون تاريخ النشر ، ص ٢٤ .

وتجدر بنا الاشارة إلى أن الموازنة المخصصة لإقليم الحكم الذاتى قد لاتكفيه لسد حاجاته ، وتنفيذ مشروعاته العامة ، الامر الذى قد يضطره إلى طلب الإعانات والقروض من الحكومة المركزية ، وقد تقرر الحكومة المركزية من تلقاء ذاتها منحا أو مساعدات للإقليم[١] .

وقد يثير هذا الامر التساؤل عما إذا كانت الحكومة تستخدم هذه الإعانات وسيلة للتدخل فى شئون الإقليم كما يجرى عليه العمل فى الدول الفيدرالية ؟

يرى أغلب الفقهاء والباحثين فى القانون العام[٢] أن السلطة المركزية تستطيع عن طريق الإعانات المالية أن تتدخل فى الشئون الداخلية للهيئات الإقليمية وتوسيع إختصاصاتها على حساب سلطات الإقليم وبالتالى يتقلص الإستقلال الذاتى للإقليم .

ونحن نعتقد أن هذا الرأى وإن كان صحيحا بالنسبة للدول الفيدرالية إلا إنه ليس كذلك بالنسبة لنظام الحكم الذاتى .

ففى النظام الفيدرالى يتم تحديد إختصاصات الحكومة الفيدرالية غالبا على سبيل الحصر ، ولا يحق لها أن تمارس أى نشاط آخر مالم ينص عليه قانونا . ولكن رغبتها فى توسيع إختصاصاتها لإعتبارات عديدة ـ قد تدفع بها إلى الإعتماد على منح الإعانات والمساعدات للتدخل فى شئون الولايات ، ويساعدها على ذلك القضاء الفيدرالى أحيانا عن طريق التشريع المستتر .

أو قد تكون هذه الإعانات ذاتها مشروطة[٣] . أما فى تطبيقات نظام الحكم الذاتى ، فليس يخشى من تقديم هذه الإعانات من الحكومة المركزية ،

---

(١) بوسكيما فيسكو ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ .

(٢) ديران ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ ـ ١٤٤ ، وأنظر الدكتور سعد ماهر حمزة ، التخطيط الإقتصادى والمجالس المحلية فى تعارضهما ، القاهرة ، سنة ١٩٥٨ ، ص ٤٢ ، والدكتور محمد محمد إبراهيم ، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، سنة ١٩٧٥ ، ص ١٩٧ .

(٣) ديران ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ ـ ١٣٤

وذلك لسببين :

أ ـ فيما يتعلق بطريقة تحديد الإختصاص ، نلاحظ أن إختصاصات هيئات الحكم الذاتى محددة على سبيل الحصر فى جميع الأحوال ، سواء أشار الدستور المركزى إلى إختصاصات الحكومة المركزية أم لم يشر فازاء الإختصاص المقيد لهيئات الحكم الذاتى تكون الحكومة المركزية هى المختصة فى جميع مالم يرد به النص . وترتيبا على ذلك فهى منطقيا ليست فى حاجة إلى توسيع إختصاصاتها على حساب إقليم الحكم الذاتى .

ب ـ الغرض من هذه الإعانات أيضا محدد فالمشرع يحدد الغاية والغرض من تلك الإعانات التى تمنح لتكون فى صالح الإقليم ، ولتغطية ميزانيته التى بها ينمو ويتطور ليتساوى مع بقية أقاليم الدولة ، وعلى ذلك فليست هذه الإعانات وسيلة للتدخل فى شئون الاقليم بل لصالحه .

ويترتب على ما تقدم أنه إذا كانت فكرة الاستقلال الذاتى تمثل العنصر الثانى لنظام الحكم الذاتى فى القانون الداخلى ، فإن وجود هذا الإستقلال لايتوقف بشكل حاسم على الإستقلال المالى . وذلك لان الموارد المالية قد لاتكفى لإشباع حاجات الإقليم ، وتبقى ماليته فى حالة عجز فعلى ، فتلجأ السلطة المركزية فى الدولة إلى تخصيص المساعدات والإعانات المالية لدعم مالية الإقليم .

## المبحث الثالث

## طبيعة الرابطة القانونية بين هيئات الحكم الذاتى والسلطة المركزية

ان الوحدة الاقليمية التى تتمتع هيئاتها بسلطات الحكم الذاتى على اساس الاستقلال الذاتى الذى يقوم عليه نظام الحكم الذاتى ، تظل جزءا من اقليم الدولة ، بمعنى أن وحدة الدولة فى نطاق الحكم الذاتى الداخلى هى القاعدة[١] ، وان ما تتمتع به الوحدات الاقليمية من استقلال ذاتى ـ مهما كان مداه ودرجته ـ ليس عاما ولامطلقا ، بل محدود بالابعاد التى يحددها المشرع . وهذه الوحدة تتمثل فى تنفيذ اختصاص الحكم الذاتى بحدود الوظيفة التشريعية والتنفيذية والمالية ، وادارة المرافق والمشروعات العامة ، ضمن حدود منطقة معينة داخل الدولة من جهة ، ومن جهة أخرى تتجسد هذه الوحدة فى تلك النصوص القانونية ، التى تحدد للسلطة المركزية قدرا معينا من سلطة الرقابة على نشاط هيئات الحكم الذاتى ذاتها ، وعلى اعضائها واعمالها .

ولما كانت رقابة السلطة المركزية على هيئات الحكم الذاتى تعتبر قيدا على استقلال هيئاتها ، واستثناء عليه فان الصفة الإستثنائية هذه تثير عدة موضوعات سنخضعها للمناقشة والبحث فى المطلبين التاليين :

المطلب الأول : فكرة التوازن بين الاستقلال الذاتى والمركزية في نظام الحكم الذاتى الداخلى .

المطلب الثانى : مظاهر الرقابة المركزية على هيئات الحكم الذاتى .

---

(١) يقول الاستاذ بودا ، ان « اقليم الحكم الذاتى هو من المجتمعات المحلية ، له شخصيته المميزة بمقتضى القانون العام ، ولكنه غير مستقل تماما عن الدولة لان الاقليم ليست له الا السلطات المنصوص عليها بالدستور او بقوانين الدولة الاخرى » المرجع السابق ، ص ١٤٨ ، ويرى الدكتور محمد بكر حسين ، ان « **منطقة كردستان لاتعدو ان تكون محافظة داخل دولة موحدة** ... » المرجع السابق ، ص ٥٧٦ ـ ٥٧٧ .

## المطلب الأول

## فكرة التوازن بين الاستقلال الذاتى والمركزية فى نظام الحكم الذاتى

الاصل ـ فى تطبيق نظام الحكم الذاتى فى القانون الداخلى ـ هو وحدة الدولة القانونية والسياسية ، ولكن قد يتم ـ استثناء من هذا الاصل ـ تطبيق نظام الحكم الذاتى ، على جزء او اجزاء معينة من اقليم الدولة الواحدة ، يتميز بواقع جغرافى وقومى خاص . ونرى ان هذه القاعدة لاتتعارض فى الغالب مع القول بأن الاستقلال الذاتى لاقليم الحكم الذاتى هو الاصل الذى يقوم عليه مفهومه منظورا الى الهدف منه ، ولايكون مايرد عليه من القيود الا استثناء .

فالغرض الذى يهدف اليه هذا النظام هو تحقيق الاستقلال الذاتى لاقاليم متميزة قوميا وجغرافيا فى الدولة ، ولكن نظام الحكم الذاتى وان كان قائما على هذا الاساس ، فليس هو الاساس الوحيد ، إذ أن مفهوم الحكم الذاتى يقوم ـ كأى نظام لامركزى ـ على اساس اخر وهو وحدة الدولة ، بمعنى ان الاستقلال الذاتى لاقليم الحكم الذاتى ليس مطلقا ولاتاما ، ولكنه مقيد بحدود بعدين على النحو التالى :

**البعد الأول :**

المحافظة على وحدة الدولة واقليمها ، أى التقيد بالوحدة القانونية والسياسية للدولة ، بمعنى ان لاتكون اعمال الحكم الذاتى متعارضة مع المصلحة الوطنية العامة أو المصلحة العامة لأقاليم الحكم الذاتى الاخرى .

ويؤكد الفقيه بيردو فى هذا المجال ان اجراء الانتخابات لقيام هيئات الحكم الذاتى ـ على خلاف البرلمان ـ لايستفاد منها تفويض فى السلطة صادر من شعب له السيادة ، لان سيادة الامة لاتتجزأ ، ولان السيادة لايسمح بممارستها الا لممثلين برلمانيين منتخبين على المستوى الوطنى ، لذا يرى الفقيه بيردو أنه بهذه الشروط وحدها تجوز ممارسة اللامركزية دون التغلغل فى النظام الفيدرالى ، أى

دون اخلال بالطابع الموحد للدولة[١] ، ويذهب الفقيه بودا الى ان الحكم الذاتى هو « برنامج اتحادى للدولة مع صيانة وحدتها وعدم قابليتها للتجزئة »[٢] ، وفى المعنى ذاته يقول الاستاذ بالازولى ان الحكم الذاتى هو أداة للتكامل ، « فالتكامل الوطنى .. يتطلب ايجاد صيغة للوفاق ، وهذه الصيغة تكون فى السماح بالحكم الذاتى ، ومنع الاتجاهات الانفصالية »[٣] .

**البعد الثانى :**

ضرورة وجود رقابة مركزية على مباشرة الحكم الذاتى ؛ وذلك لكفالة مبدأ الشرعية ، وحماية المصالح الوطنية العامة ؛ وهذه السلطة للرقابة المركزية تقضى بالا تكون الاعمال القانونية لهيئات الحكم الذاتى مخالفة للقواعد الدستورية والمبادىء العامة التى قررتها التشريعات المركزية ، وبناء على ذلك يكون للسلطة المركزية حق الطعن فى التشريعات الاقليمية ، بطعن سياسى أمام البرلمان المركزى ، اذا تعلق الامر بالملاءمة ، أى حالة مخالفة هذه التشريعات للمصالح الوطنية العامة ، أو مصالح اقاليم الحكم الذاتى الاخرى أو بطعن قضائى اذا تعلق الامر بالمشروعية[٤] . لذلك يشير الفقيه بيردو الى ان الاستقلال الدستورى للولايات ـ أو الدويلات الاعضاء ـ فى الاتحاد السوفيتى يحد منه الالتزام بروح الدستور السوفيتى[٥] . ويقرر الاستاذان ( بوسكيما ، فيسكو ) ان الحكم الذاتى يضع نظاما كاملا لرقابة السلطة المركزية على هيئات الحكم الذاتى ، حتى يضمن ان نشاطها لا يخرج عن حدود مبدأ الشرعية ،[٦] ويذهب الفقيه بودا الى ان اقاليم الحكم الذاتى فى ايطاليا مع تمتعها بقدر كبير من الاستقلال ، تخضع لرقابة

---

(١) بيردو ، المرجع السابق ، ص ٤٣٦ .
(٢) بودا ، المرجع السابق ، ص ١٨٣ .
(٣) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ١٢ .
(٤) بودا ، المرجع السابق ، ص ٤٥٠ ، الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ .
(٥) بيردو ، المرجع السابق ، ص ٦١٥ .
(٦) بوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ، ص ٣٧ .

كل من الحكومة المركزية والبرلمان[1] .

وهكذا لا يمكن تحقيق التوازن بين حق الدولة فى الاشراف والرقابة ، وبين حق الاقليم فى الاستقلال الذاتى ، الا فى ظل وجود رقابة من جانب السلطة المركزية ، وذلك للحيلولة دون انحراف هيئات الحكم الذاتى عند مباشرة سلطاتها .

ومما تجدر الاشارة اليه ، أن هناك اختلافا واضحا بين مظاهر الرقابة التى تباشرها السلطة المركزية على هيئات الحكم الذاتى من حيث المدى والتنوع ، وبين تلك التى تمارس على الهيئات المحلية فى نظام اللامركزية الادارية الاقليمية أو تلك التى ترد على ولايات الدولة الفيدرالية .

وبالنسبة للتمييز بين مدى الرقابة فى نظام الحكم الذاتى ونظام اللامركزية الاقليمية لا نعدو الحقيقة اذا قلنا ان الرقابة التى تمارسها السلطة المركزية على هيئات الحكم الذاتى هى اشد وأعمق من تلك التى تمارسها السلطة المركزية على الوحدات الادارية الاقليمية[2] ، ويتضح ذلك فى المجالات الاتية :

**المجال الأول : الغرض من الرقابة :**

نجد أن الهدف الأساسى والحقيقى من رقابة السلطة المركزية على الاشخاص الاقليمية فى نظام اللامركزية الإقليمية ، إنما هو ضمان حسن إدارة المرافق والمشروعات العامة والمحلية ، والعمل على وحدة الإتجاه الإدارى فى الدولة ، وأما القول بوجود هدف آخر وهو حماية الوحدة السياسية للدولة ، فليس الا تبريرا من قبل الحكومة المركزية لتوسيع سلطاتها الرقابية ، وزيادة تدخلها فى الشئون

(١) بودا ، المرجع السابق ، ص ٨٤ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى ، القانون الإدارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٤ ص ٣٧٠ – ٣٧٦ .

Darke& Walker., Op. Cit P.49-69. 160-180, Ursul., Op. Cit. P. 24—25.

المحلية ، إستنادا إلى حجج واهية ، مثل ( درء إحتمال حدوث الإنفصال [1] أو ( تجزئة الوطن )[2] فهى تبرر لنفسها تضييق إستقلال الهيئات المحلية ، وبالتالى يفقد النظام اللامركزى الإقليمى معناه الحقيقى وغرض وجوده .

أما بالنسبة لنظام الحكم الذاتى ، فإن رقابة السلطة المركزية على هيئاته تستهدف فوق تلك الأغراض ، تحقيق الحفاظ على وحدة إقليم الدولة ، ووحدتها الوطنية ، إزاء التيارات ـ السياسية والعسكرية ـ الداعية إلى تجزئتها وتفتيتها يقول الدكتور عزيز الحاج فى شأن نظام الحكم الذاتى بكردستان العراق « أن بعض القيود فرضت على هيئات الحكم الذاتى وهذا لقطع الاعشاب تحت أقدام الرجعية»[3] وكذلك الأستاذ بالازولى (Palazzoli) أن هناك أنواعا مختلفة من التدخلات للسلطة المركزية فى شئون هيئات الحكم الذاتى فى إيطاليا يجوز تفسيرها بأنها من النظام العام [4] .

ويترتب على ذلك أن سلطة الرقابة المركزية فى نظام الحكم الذاتى ، لا تقف عند حد حماية وحدة إتجاه الإدارة ، بل تنشد حماية وحدة الشعب والوطن ، لذلك تجاوزت فى بعض نظم الحكم الذاتى كونها وسيلة لحماية المشروعية ، وأصبحت وسيلة للتعقيد والارتباك لان الأعمال والتصرفات القانونية التى تباشرها هيئات الحكم الذاتى لا تكون نافذة المفعول إلا بعد تدخل السلطة المركزية ، إما عن طريق ممثليها فى الإقليم ، وإما عن طريق فحص القضاء لقراراتها [5] وبالتالى فان الرقابة المركزية على هيئات الحكم الذاتى تشمل رقابة المشروعية والملاءمة معا ، وعلى هذا فإن الرقابة على هذه الهيئات تكون أشد وأكثر قوة من تلك التى تفرض على المجالس المحلية فى النظام اللامركزى الإدارى .

---

(١،٢) الدكتور صبرى توفيق حموده ، المرجع السابق ، ص ١٢١ ـ ١٢٥ .

(٣) الدكتور عزيز الحاج ، ص ١٦٠ .

(٤) بالازولى ، ص ٤٥ .

(٥) أنظر الصفحات ( ٩٣ ـ ٩٥ ) .

المجال الثانى : **مجال القضاء** .

إذا كانت الرقابة القضائية أمرا غير مرغوب فيه فى نظام اللا مركزية الإدارية الاقليمية بإعتبارها رقابة تدخلية ، فإن الأمر يختلف بالنسبة لنظام الحكم الذاتى ، لأن تعدد الاختصاصات وتنوعها يحتم تعدد مظاهر الرقابة ، لأن كل إتساع فى نطاق الاختصاصات يدعو طبقا للمنطق إلى إتساع نطاق سلطة الرقابة والإشراف .

لذلك يشير الأستاذ ( بالازولى ) إلى إنه يجوز ممارسة أنواع مختلفة من الرقابة على النشاط الإدارى والتشريعى والمالى للوحدات المتمتعة بالحكم الذاتى ، ويضيف أنه فى حالة الرقابة فى ظل النظام اللامركزى الإدارى تكون رقابة الحكومة المركزية رقابة وصائية ، ولكن هذا التنوع فى مظاهر الرقابة على هيئات الحكم الذاتى هو الفرق بين الوصاية على هيئات الحكم الذاتى ، والوصاية على المجالس المحلية فى ظل الدولة الموحدة[١] أما الفقيه بودا فيقول ، أن هناك قيودا عديدة على ممارسة الوظيفة التشريعية على مستوى أقاليم الحكم الذاتى[٢] .

## ٣ ـ المجال الثالث : نطاق الاختصاصات :

يلاحظ أن المسائل التى تدخل فى إختصاص هيئات الحكم الذاتى ، أوسع من تلك المسائل التى تختص بها الوحدات الإدارية الإقليمية ، ففى الوقت الذى يتمتع فيه إقليم الحكم الذاتى بإختصاصات الوظيفة التشريعية والتنفيذية[٣] ينحصر إختصاص الوحدات الإدارية فى الناحية الوظيفية الإدارية وحدها ، وهو الأمر الذى يترتب عليه إتساع حدود رقابة السلطة المركزية على إقليم الحكم الذاتى[٤] .

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٤٤٦ .

(٢) بودا ، المرجع السابق ، ص ١٨٦ .

(٣) بيردو ، المرجع السابق ، ص ٤٢٦ .

(٤) يذكر الدكتور ظريف بطرس ، أنه « إذا اتسعت إختصاصات الهيئات اللا مركزية تتزايد قدرة الرقابة المركزية على نحو ـ يحد من إستقلال السلطات المحلية ويقيد حريتها فى العمل » المرجع السابق ، ص ١٢ .

أما فيما يتعلق بمدى سلطة الرقابة التى تمارسها الحكومة المركزية فى الدول الفيدرالية على حكومات الولايات الأعضاء ، فنلاحظ أنه فى كل نظام قانونى يتناول تقسيم الاختصاصات بين الهيئات الدستورية ، أو بينها وبين الهيئات اللامركزية ، يتطلب أدوات للرقابة لإقرار صحة الاختصاص . وكذلك الأمر فى الدول الفيدرالية إذ تعد الرقابة فيها عنصرا أساسيا ، لان إتحاد الولايات وإن كان ينصرف معناه فى النظام الفيدرالى إلى المساواة والمعاملة بالمثل بين المركز والولايات الأعضاء إلا أنه طبقا لطبائع الأمور يحتمل حدوث منازعات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات الأعضاء ، أو بين بعضها وبعض ، وهذا يحتم وجود هيئة قضائية للفصل فى هذه المنازعات ، غير أن مثل هذه المنازعات يتم حسمها فى أغلب النظم الفيدرالية عن طريق تحكيم محايد ، وذلك بواسطة المحكمة الفيدرالية العليا وهى هيئة قضائية محايدة .

والمسألة فى الدول التى تأخذ بنظام الحكم الذاتى نفس الأسس ، بإستثناء أن الرقابة فيها لا تتعلق بمفهوم المساواة ، بل بمفهوم سيادة تشريع الدولة فى حدود نظام الاستقلال الذاتى للإقليم . كما أن المركز القانونى للولايات الاعضاء فى الدول الفيدرالية يتمتع بقدر كبير من ضمانات الاستقلال ، تفوق من حيث المدى والدرجة تلك التى تتمتع بها أقاليم الحكم الذاتى ، ويتمثل ذلك فى سلطة الرقابة بالنسبة لبعض الاختصاصات التى تنفرد الولايات الأعضاء بممارستها بصورة مانعة دون أية رقابة ، ومادامت حدود ضمانات إستقلال الولايات الفيدرالية تتعدى نطاق إستقلال الحكم الذاتى ، فإن من المنطقى أن تكون سلطة الرقابة فى الوقت ذاته ضيقة ومحدودة .

إن تحقيق التوازن بين فكرة الحكم الذاتى من حيث ما تهدف إليه ، وبين مفهوم الدولة المركزية من حيث ما ينطوى عليه من ترابط أجهزة ومؤسسات الدولة وتساندها ، يوجب أن تكون العلاقة بين هيئات الحكم الذاتى والحكومة المركزية محددة بطريقة تسمح بإبراز الاستقلال الذاتى للإقليم ، بإعتباره الأساس الأول لفكرة الحكم الذاتى ، هذا إلى أن المعروف عن فكرة الحكم الذاتى أنها تمثل

التعايش السلمى بين عدة قوميات فى الدول ذات التركيب العرق المعقد ، فالوضع هنا ـ فى إعتقادنا ـ ليس بغرض تحديد العلاقة بين نوعين من مؤسسات الدولة المركزية والإقليمية كما هو الحال فى نظام اللا مركزية الإدارية الإقليمية ، بل هو أعمق من ذلك وأشمل . ثم إن ضمان إستقلال إقليم الحكم الذاتى يجب ألا يتعارض مع وجود رقابة فعالة وجدية ، على ألا تعوق قيام مؤسسات الحكم الذاتى بممارسة إختصاصاتها ، وبناء على ذلك نرى فى هذا الصدد ضرورة اقتصار دور سلطة الرقابة على تحقيق مبدأ المشروعية دون رقابة الملاءمة .

## المطلب الثانى

# مظاهر الرقابة المركزية على هيئات الحكم الذاتى

هذا ونركز على الرقابة المركزية على هيئات الحكم الذاتى فى عمومها التى تشمل الرقابة التنفيذية ، والرقابة التشريعية ، والرقابة القضائية ، والرقابة المالية .

**أولًا : الرقابة التنفيذية :**

تنصب هذه الرقابة على هيئات الحكم وأعضائها تارة ، وعلى أعمال هذه الهيئات تارة أخرى .

**١ ــ الرقابة على هيئات الحكم الذاتى وأعضائها : ومن هذه الرقابة :**

أ ــ **التعيين** : تؤكد نظم الحكم الذاتى على حق تدخل سلطة الرقابة المركزية ( رئيس الدولة ) فى تعيين وعزل رؤساء الوحدات الادارية داخل إقليم الحكم الذاتى[١] فضلا عن حقها فى تعيين وعزل رؤساء الوحدات الادارية داخل إقليم الحكم الذاتى ، وتبرز هذه الرقابة من خلال السلطة الرئاسية التى تباشرها الحكومة المركزية على الأعضاء المعينين ، ذلك لانهم يظلون تابعين لسلطة الرقابة المركزية .

ب ــ **الحل** : تنص أغلب القوانين المنظمة لهذا النظام على حق السلطة المركزية فى حل هيئات الحكم الذاتى ، ويلاحظ أن المشرع قد قيد هذا الإجراء بقيود عديدة نظرا لأنه يهدد إستقلال إقليم الحكم الذاتى ، وعلى سبيل المثال نجد أنه يجوز حل المجلس الاقليمى فى نظام الحكم الذاتى بايطاليا ، إذا ارتكب أفعالا مخالفة

---

(١) يذكر الدكتور سعد العلوش ، أن « لرئيس الجمهورية الذى يملك حق تشكيل المجلس التنفيذى أن يعفى رئيسه من مهمته ويؤدى إعفاء الرئيس إلى حل المجلس نفسه » . كما تم فى السودان عزل رئيس المجلس التنفيذى العالى للاقليم الجنوبى للحكم الذاتى بقرار جمهورى أصدره الرئيس السودانى فى عام ١٩٨١ . أنظر الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٥٨ وجريدة الأهرام المصرية عددها الصادر فى ١٩٨١/١٠/٦ .

للدستور أو خرج على مقتضى القانون بشكل جسيم ، أو إذا لم يوافق على دعوة الحكومة المركزية إلى تغيير لجنة الاقليم ( المجلس التنفيذى ) أو رئيسها فى حالة إرتكابها ما يخل بالقانون ، ويجوز حله بسبب إستقالة أعضائه ، وكذلك يجوز حله لأسباب تتعلق بالأمن الوطنى ، ويحدد مرسوم الحل تشكيل لجنة من ثلاثة مواطنين ممن يجوز إنتخابهم لعضوية المجلس الإقليمى ، بغرض الاشراف على الانتخابات الجديدة خلال ثلاثة أشهر(١) . أما فى العراق فلرئيس الجمهورية – استنادا إلى شروط معينة حددها قانون الحكم الذاتى لمنطقة كردستان رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ – حل المجلس التشريعى الاقليمى لمنطقة كردستان .

ومن الجدير بالملاحظة أن واضعى قانون الحكم الذاتى لكردستان العراق قد استبعدوا تبنى فكرة ( أمن الوطن ) كسبب يبرر حل المجلس التشريعى لكردستان وهى الفكرة التى وردت فى القانون الايطالى(٢) لتنظيم الحكم الذاتى . وكانت وجهة النظر الرافضة تستند إلى أن تعبير ( أمن الوطن ) يتسم بالمرونة وعدم الدقة ، الأمر الذى لا يقدم أسبابا محددة لتبرير حل المجلس التشريعى لاقليم الحكم الذاتى(٣) .

## ٢ – الرقابة على الأعمال :

تمارس هذه الرقابة فى صور مختلفة ، منها الإقرار والإحلال والإلغاء :

الإقرار : إن تمتع هيئات الحكم الذاتى بقدر من الاستقلال لا يجعل سلطتها فى إدارة المصالح الاقليمية مطلقة ، فهناك مسائل تدخل فى إختصاص هيئات الحكم الذاتى ، ولكن لارتباطها بالمصلحة العامة فى الدولة أو مصلحة الأقاليم

(١) ادامز وباريلى : نظام الحكم فى ايطاليا ، ترجمة أحمد نجيب هاشم ، مطبعة مصر ، القاهرة ، سنة ١٩٦٤ ، ص ١٩٥ .
بودا ، المرجع السابق ، ص ١٨٦ ، بوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ص ١٧٢ .

(١) أنظر على سبيل المثال المادة « ١٢٦ » من الدستور الايطالى لسنة ١٩٤٧ والمادة « ٢٢ » من القانون الاساسى لاقليم فريولى فنيسيا جوليا بايطاليا سنة ١٩٦٣ .

(٣) الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٦٥

الأخرى ، لابد لتحقيقها وسريانها من مراجعة السلطة المركزية لها[1] . وبمعنى آخر يقرر الدستور المركزى أن تكون التشريعات والتصرفات الاقليمية غير مقتصرة على المقتضيات الاقليمية ، بل لابد أن تكون متفقة ـ أو على الأقل غير متعارضة ـ مع المصلحة العامة فى الدولة ، ومع مصلحة الأقاليم الأخرى . لذلك نلاحظ فى نظام الحكم الذاتى بايطاليا أن للسلطة المركزية حق الأشراف على القوانين التى يقرها المجلس التشريعى الاقليمى ، فكل قانون يقره ذلك المجلس يجب إرساله إلى مندوب الحكومة القومسير[2] للموافقة عليه ، وفضلا عن ذلك فإن القانون الاساسى لاقليم الحكم الذاتى يجب أن يصدر بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعى الاقليمى ، ثم يصدق عليه بقانون جمهورى[3] ، وكذلك الحال فى الجمهوريات اليوغسلافية ذات الحكم الذاتى ، إذ لا يجوز لهذه الجمهوريات أن تصدر قوانين فى المسائل ذات الصلة بالمصالح الوطنية العامة الا بترخيص قانون إتحادى[4] .

**الحلول** : نلمس هذا الأمر بوضوح فى النظام اليوغسلافى للحكم الذاتى ، إذ للسلطة المركزية أن تقوم بواسطة أجهزتها الخاصة بتنفيذ القوانين وغيرها من القرارات المركزية التى لاتنفذها أو التى تهمل تنفيذها لمدة طويلة هيئات الحكم الذاتى[6] .

---

(١) يقول الاستاذان بوسكيما وفيسكو ، أن « القوانين الاقليمية بعد التصديق عليها من مجلس الاقليم يجب أن تخضع لرقابة الحكومة قبل نشرها » المرجع السابق ، ص ١٦٦ .

(٤) يوجد فى كل إقليم للحكم الذاتى بايطاليا مندوب من الحكومة المركزية ( القوميسير ) يشرف على المصالح الوطنية التى تديرها الحكومة المركزية ليجعلها متناسقة فى خدماتها مع المرافق العامة التابعة للاقليم .

(٣) بودا ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .

(٤) المادة « ١١٥ » من الدستور اليوغسلافى لسنة ١٩٦٣ .

(٥،٦) المادة ( ١٢٧ ) من الدستور اليوغسلافى لسنة ١٩٦٣ وأنظر الصفحة (٢١٠) من هذا الكتاب

**الإلغاء** : لسلطة الرقابة فى نظام الحكم الذاتى الحق فى التدخل وإلغاء الأعمال القانونية غير المشروعة لأجهزة الحكم الذاتى ، وذلك عند مخالفتها الدستور والقوانين المركزية أو إغفالها المصلحة الوطنية أو مصلحة الأقاليم الأخرى ، وبخلاف نظام اللا مركزية الاقليمية التى تقتصر رقابة الالغاء فيه على إلغاء القرارات الإدارية الاقليمية فان رقابة الإلغاء فى نظام الحكم الذاتى تصل إلى حد إلغاء التشريعات الاقليمية ، فضلا عن اللوائح والقرارات الإدارية ، ويجمع هذا الحق فى اطار نظام الحكم الذاتى رقابة المشروعية والملاءمة ، لان هناك قيودا عديدة واردة على ممارسة المجلس التشريعى الاقليمى للوظيفة التشريعية لا تقف عند حد التأكد من شرعية تصرفات المجلس ، بل يجب أيضا تصور المصلحة الوطنية العامة ومصلحة الأقاليم الأخرى ، ولما كان لمفهوم المصلحة مدلولات سياسية وقانونية متباينة فانه يكون من الطبيعى بعدئذ أن يكون للحكومة المركزية حق تقدير وملاءمة التصرفات لاقليم الحكم الذاتى فضلا عن تحقيق مبدأ الشرعية .
لذا يلاحظ فى النظام السوفيتى للحكم الذاتى أن لمجلس الوزراء فى جمهورية فيدرالية الحق فى وقف تنفيذ قرارات السوفييتات فى الجمهوريات ذات الحكم الذاتى ، وفى إلغاء قرارات السوفييتات فى المناطق والأقاليم ذات الحكم الذاتى . ( المادة ١٤١ من دستور الاتحاد السوفيتى لسنة ١٩٧٧ ) [١] .

**ثانياً : الرقابة القضائية :**

المقصود بالرقابة القضائية رقابة المحاكم العادية أو الإدارية على أعمال هيئات الحكم الذاتى ، وذلك عن طريق قضاء الإلغاء أو التعويض أو فحص شرعية أعمالها القانونية ، وذلك لدفع هيئات الحكم الذاتى إلى إحترام مبدأ الشرعية ، والتزامها

---

(١) وأنظر كذلك بالازولى ، ص ٤٤٥ ـ ٤٤٢ .

بنصوص الدستور والقوانين المركزية وعدم مخالفتها فيما تباشره من الأعمال ، وكذلك لتحاشى ما يهدد الوحدة القانونية والسياسية للدولة .

ويتبين من دراسة نظام الحكم الذاتى أن الرقابة القضائية على هيئات الحكم الذاتى تختلف عما هى عليه فى نظام اللا مركزية الاقليمية ، لان الحكم الذاتى – كما اوضحنا سلفا – صيغة قانونية لفكرة سياسية ، وبالتالى تكون المشروعية فى هذا النظام ذات طبيعة خاصة لا تستند على مبدأ سيادة القانون فقط ، بل تستند أيضا إلى بعض الإعتبارات السياسية . وحتى تكون الصورة واضحة نختار نموذجين للرقابة القضائية فى كل من نظامى الحكم الذاتى فى ايطاليا والاتحاد السوفيتى .

**الرقابة القضائية فى النظام الايطالى للحكم الذاتى :**

تتولى الرقابة القضائية على أعمال هيئات الحكم الذاتى أجهزة قضائية مختلفة ، هى المحكمة الدستورية ، ومجلس الدولة ، ومحكمة المحاسبات . ونبحث صور هذه الرقابة تبعا للهيئة التى تباشرها فى النقاط التالية :

أ – **رقابة المحكمة الدستورية** : المحكمة الدستورية هى أحد الأجهزة الرئيسية فى ايطاليا ، الى جانب السلطة التنفيذية والبرلمان[1] وتقوم بأربع وظائف هى :

– الحكم على دستورية قوانين الدولة وقوانين الأقاليم والقرارات التى لها قوة القانون .

– الحكم فى تنازع الاختصاص بين الأجهزة الدستورية العليا فى الحكومة المركزية أو بين الدولة والأقاليم ، أو بين الأقاليم نفسها .

---

(١) ادامز وباريلى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ .

- محاكمة كبار المسئولين في الدولة .

- الترخيص بجواز إجراء استفتاء .

ومن بين إختصاصاتها القضائية وظيفتان تتعلقان بالرقابة على هيئات الحكم الذاتى[1] ، **الأولى** : هى الحكم على دستورية القوانين التى تصدر من هيئات الحكم الذاتى وتمارس هذه السلطة بوسيلتين ، **الأولى : رفع الدعوى**[2] وذلك بمبادة من الحكومة المركزية ضد القوانين الاقليمية اذ يرسل المجلس الاقليمى كل تشريع يوافق عليه الى مفوض الحكومة فى الاقليم ( القومسير ) الذى له حق الموافقة عليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إرساله اليه ، لكن اذا لاحظ ان عيبا يشوب التشريع الاقليمى - مثل عدم الاختصاص ، أو الاخلال بالمصلحة العامة للدولة أو الاقاليم الاخرى ، أو مخالفة مبدأ الشرعية - فعليه أن يقوم باخطار السلطة المركزية ، وفى هذه الحالة على السلطة المركزية ان تعيد هذا التشريع الى الاقليم ، مع ملاحظاتها، ليعيد النظر فيه، فاذا اصر عليه المجلس الإقليمى وأقره بالاغلبية المطلقة لاعضائه ، يصدر القانون ويصبح نافذ المفعول ، ولكن للحكومة المركزية حق رفع دعوى مباشرة أمام المحكمة الدستورية للطعن بعدم دستوريته وذلك خلال خمسة عشر يوما من ابلاغ الموافقة الثانية للاقاليم ويترتب على صدور الحكم بعدم دستورية التشريع عدم سريانه من تاريخ صدور الحكم .

وفى حالة صدور الحكم بعدم دستورية القانون الاقليمى فانه يجوز لمجلس الاقليم - وفقا للقانون الايطالى - تقييم ما اذا كان من المناسب اضافة احكام جديدة على القانون أم انه من الأصح عمل قانون اخر جديد ، كما يجوز له نشر الجزء الذى رئى انه يطابق الشرعية ، واهمال الجزء الذى الغاه القضاء[3] .

---

(١) بالازولى ، ص ٤٤٦ - ٤٤٧ .

(٢) يلاحظ فى النظام الايطالى للحكم الذاتى انه اذا كان موضوع الدعوى يتعلق بالتعارض مع المصلحة الوطنية العامة أو مصلحة الاقاليم فان الذى يختص بالنظر فى هذه الحالة هو البرلمان المركزى .

(٣) بوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ .

**والوسيلة الثانية** : ( **الاستثناء** )[1] ، فللمحكمة الدستورية ان تفصل فى دستورية قانون اقليمى اذا ما احيل اليها من اى محكمة قضائية أخرى ــ عادية أو ادارية ــ بناء على الدفع المقدم من أحد الأفراد أثناء دعوى يكون طرفا فيها ، فتحيل المحكمة الأصلية الدعوى الى المحكمة الدستورية لتفصل فى الدفع كمسألة أولية[2] .

**والوسيلة الثالثة** : للمحكمة الدستورية تتعلق بالحكم فى المنازعات التى تحدث بين السلطة المركزية وأقاليم الحكم الذاتى أو بين الاقاليم نفسها .

وتنازع الاختصاصات حسب مفهوم القانون الايطالى ، يجيز دراسة الدوافع وجوهر النزاع . ويكون ذلك فى حالة غموض النص أو عدم دقته ، ولا يكون التنازع فى نطاق هذا القانون الا فى شئون النشاط غير التشريعى اى فى المسائل التنفيذية والادارية[3] . وترفع الدعوى من قبل رئيس مجلس الوزراء خلال ستين يوما من تاريخ علمه بالقرار محل النزاع[4] .

وينتقد فريق من فقهاء وشراح القانون العام[5] ، أسلوب الرقابة القضائية على هيئات الحكم الذاتى عن طريق المحكمة الدستورية ، فيرى الاستاذ بالازولى انه إذا درسنا رقابة المحكمة الدستورية على القوانين يتضح لنا بقدر كاف ان المركز القانونى للاقاليم فى مستوى ادنى من مركز السلطة المركزية حتى امام القضاء ، اذ ان القوانين المركزية لا يجوز اخضاعها للمحكمة الدستورية الا بعد ان ينتج القانون اثاره ، اما فيما يتعلق بقانون اقليم الحكم الذاتى فيجوز اتخاذ اجراءات وقائية عن طريق ( رفع الدعوى ) أو اتخاذ اجراءات علاجية فيما بعد عن طريق

---

(١) ‘‘Quant Ali Controle Par Vole Deception’’.
انظر بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٤٣٨ .

(٢) الدكتور عادل محمود حمدى ، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ، ص ٥١٢ ، وانظر بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٤٣٩ .

(٣) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٤٤٦ ــ ٤٤٧ .

(٤) الدكتور عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص ٥١٣ .

(٥) ادامز وباريلى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٧ ، بالازولى ، المرجع السابق ص ٤٣٧ .

( الاستثناء ) ، بمعنى ان الدعوى ضد القانون الاقليمي ترفع قبل تنفيذ القانون أو بعد تنفيذه[١] . كما ان الاستاذين ( آدامز وباريلي ) يقرران ان مسألة التنازع مليئة بالمؤثرات السياسية ، الأمر الذى يجعل الفصل فيها لهيئة قضائية امرا غير واقعى[٢] .

## ب ـ رقابة مجلس الدولة[٣] على أعمال هيئات الحكم الذاتى :

يعتبر مجلس الدولة الايطالى أعلى جهاز قضائى ادارى فى الدولة ، والاقسام القضائية فى المجلس هى محاكم ادارية تنظر فى القضايا كمحكمة درجة أولى كما تنظر فى الاستئناف .

ويتألف مجلس الدولة الايطالى من ٨٧ عضواً وينقسم الى ست شعب وتتبعه أيضا شعبة منفصلة خاصة باقليم صقلية للحكم الذاتى يعرف باسم مجلس القضاء ، الادارى لاقليم ( صقلية ) وتعقد جلساتها فى بالرمو عاصمة الاقليم[٤] .

ومما هو جدير بالذكر ان الشعب القضائية فى مجلس الدولة هى وحدها المختصة بنظر القضايا التى تقام ضد الادارة المركزية ، اما القضايا الناشئة عن أعمال هيئات الحكم الذاتى فتنظر فيها كأول درجة شعب قضائية أخرى ، هى المحكمة الادارية للاقليم ، التى تتولى الفصل فى طعون الأفراد الموجهة ضد قرارات الادارة غير المشروعة ، ويجوز استئناف احكام هذه المحاكم الادارية الصغرى أمام مجلس الدولة فى روما[٥] .

وأما في اقليم صقلية فيقوم القضاء الادارى بابداء الرأى والمشورة للمجلس

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٤٣٧ ـ ٤٣٨ .

(٢) ادامز وباريلى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٧ ـ ٢٠٨ .

(٣) انظر فى شأن مجلس الدولة الايطالى ، الاستاذ كارلوبوتزى ، مشكلات العدالة الدستورية فى النظام الادارى الايطالى ، ترجمة الاستاذ محمد فتحى حمودة ، مقال منشور فى مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الرابع ، السنة ٣٥ ، ديسمبر ١٩٦٦ ، القاهرة ، ص ٦ ـ ٧ ، وانظر ادامز وباريلى ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ ـ ٢١٠ .

(٤) ادامز وباريلى ، المرجع السابق ، ص ٢١١ .

(٥) ادامز وباريلى ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ .

الاقليمى والادارة التابعة له . كما ان له الفصل فى طلبات الأفراد المتعلقة بالغاء القرارات الصادرة من مجلس الاقليم ، وتعتبر قراراته نهائية[1] .

### جـ - رقابة محكمة المحاسبات[2] :

وهى محكمة ادارية خاصة ، وان كانت تشبه مجلس الدولة الايطالى باعتبارها هيئة ادارية وقضائية معا ، الا انها هيئة مستقلة بذاتها وليست جزءا من تلك الهيئات التابعة لمجلس الدولة .

ولمحكمة المحاسبات سلطة رقابية على كل ما له علاقة بالمسائل المالية التى تقوم بها هيئات الدولة ، فضلا عن التأكد من مشروعية أعمال السلطة المركزية وهيئات الحكم الذاتى ، وتباشر المحكمة ، وظيفتها بواسطة لجنة مفوضة تابعة لها ، تتولى التنسيق بين أعمال أقاليم الحكم الذاتى ورقابتها اذ تختص اللجنة بفحص جميع القرارات التى يصدرها المجلس التشريعى الاقليمى ، للتأكد من شرعيتها ، ولها ان تطلب الايضاح من المجلس بشأنها ، وفى حالة عدم اقتناعها برد المجلس لها ان لا توافق على القرار وفى هذه الحالة فان للمجلس التشريعى الاقليمى التظلم الى قسم الرقابه التابع لمحكمة المحاسبات وقرار قسم الرقابة يعتبر نهائيا وغير قابل للطعن[3] .

وينتقد هذا الاختصاص لمحكمة المحاسبات على اساس انه ليست هناك نصوص واضحة تبين الاجراءات اللازمة لممارسة هذه الرقابة ، لذلك يثار التساؤل هل لمحكمة المحاسبات سلطة مطلقة فى الحكم على شرعية التصرفات القانونية لهيئات الحكم الذاتى ؟ أم أن اقليم الحكم الذاتى يقصر هذه الرقابة على نواح معينة بسبب الرقابة التى يمارسها الاقليم ذاته داخليا ؟[4] .

---

(١) الدكتور عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٠ .

(٢) انظر بالتفصيل فى محكمة المحاسبات .

Diritoo ConStiusional. Napoli, 1981, P.244

(٣) الدكتور عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص ٥١٦ .

(٤) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٥١٩ .

### الرقابة القضائية على هيئات الحكم الذاتى فى النظام السوفييتى :

أما الرقابة القضائية فى النظام السوفييتى للحكم الذاتى ، فتمارس من قبل هيئة قضائية واحدة ، وهى جهاز الادعاء العام ، وهو جهاز قضائى مستقل ، حدد الدستور المركزى كيفية نشوئه وحدود اختصاصاته ، اذ يعين المدعى من قبل السوفييت الاعلى للدولة ، وهذا يدل على استقلال وعدم ارتباط هذا الجهاز بدوائر العدل أو الادارة فى الدولة ، ويقوم المدعى العام للاتحاد السوفييتى بتعيين المدعين العموميين للجمهوريات الفيدرالية وذات الحكم الذاتى وغيرها من المقاطعات ودوائر الحكم الذاتى .

وللمدعى العام سلطة الاشراف على تنفيذ القوانين التى تسنها الهيئات المختلفة للدولة ومن بينها هيئات الحكم الذاتى ، ويقوم بوظيفته هذه بطرق عديدة ، منها فحص وتدقيق القرارات والأوامر الصادرة من هيئات الدولة المختلفة التى يجب ان ترسل اليه لمراقبة شرعيتها ، وله ان يطلب من الموظفين والمواطنين ان يزودوه بما لديهم من معلومات عما يحدث من مخالفات وأخيرا للمدعى العام الحق فى حضور جلسات هيئات الحكم الذاتى ويستطيع من خلالها منع اصدار قرارات غير قانونية . وهذا يعنى ان رقابة المدعى هى رقابة سابقة ووقائية وليس معناها انه يحل محل الهيئات فى مباشرتها لاختصاصاتها او يدخل فى اعمالها ، ولذلك فان للمدعى العام عند قيام هيئة من هيئات الحكم الذاتى بمخالفة القانون ان يقدم احتجاجا الى الهيئة المخالفة ، ويجب على الهيئة الرد خلال عشرة ايام ، فاذا لم يقتنع المدعى برد الهيئة كان له ان يرسل احتجاجا الى الجهات العليا فى الدولة ، وله ايضا تحريك دعوى تأديبية او جنائية .

### ثالثاً : رقابة الهيئة التشريعية المركزية على هيئات الحكم الذاتى :

للهيئات التشريعية المركزية بوصفها ممثلة لشعب الدولة كافة ، حق الرقابة على هيئات الحكم الذاتى ، وتختلف صور هذه الرقابة تبعا للنظام السياسى فى الدولة ، فبينما نجدها قوية ذات ابعاد واسعة فى الدول الاشتراكية ، نجدها ضعيفة ــ والى حد كبير أحيانا ــ فى غير تلك الدول .

ففى الاتحاد السوفييتى تمارس هذه الرقابة من قبل البرلمان المركزى ، ونظرا لكون السوفييت الأعلى للدولة السوفيتية هو الأساس لتنظيم الدولة فانه يتمتع بكل ما هو ضرورى من صور الرقابة وسلطتها ، اذ له حق تكوين لجان للتحقيق والمراقبة فى كافة المسائل ، ويلزم جميع المؤسسات والموظفين تنفيذ طلبات هذه اللجان وتقديم المواد والوثائق الضرورية لها ، وبالاضافة الى ذلك هناك سلطة رقابية تباشرها السوفييت الأعلى على عمل هيئات السوفييتات الدنيا وتتمثل فى استماعها الى التقارير العامة ، والبيانات ، من رؤساء الهيئات ، والاشراف على تنفيذ توصيات الناخبين . وذلك بغية التأكد من التنفيذ السليم للأعمال القانونية للسلطة المركزية والسلطات العليا الأخرى(١) .

اما فى نظام الحكم الذاتى بإيطاليا ، فيلاحظ ان القانون الاقليمى المعيب ، والذى من حق الحكومة المركزية ان توقف تنفيذه فورا كإجراء مؤقت ، لابد من عرضه ثانية على المجلس الاقليمى ، فاذا اصر عليه واقره بالاغلبية المطلقة للاعضاء ، فللحكومة المركزية ان تلجأ الى الوسيلة الثانية وهى الطعن فى القانون ، وتستطيع الحكومة المركزية ان تواجه اصرار المجلس الاقليمى اما بطعن قضائى(٢) واما بطعن سياسى .

فاذا تعلق الأمر بالملاءمة السياسية أى فى حالة مخالفة القوانين الاقليمية للمصالح الوطنية أو مصالح المناطق الأخرى ، فللحكومة اتخاذ طريق الطعن السياسى الذى يكون امام البرلمان المركزى بمجلسيه ، وذلك خلال خمسة عشر يوما من ابلاغ الموافقة الثانية لمجلس الاقليم على القانون الاقليمى(٣) .

---

(١) الدكتور فتحى والى ، قانون القضاء المدنى فى الاتحاد السوفييتى ، مقال منشور فى مجلة القانون والاقتصاد ، لسنة ٣٧ ، العدد ٢ ، القاهرة سنة ١٩٦٧ ، ص ١٧٨ ، والدكتور عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٥ ــ ٥٥٧ .

(٢) مؤلف السوفييتات هيئات السلطة الشعبية فى الاتحاد السوفيتى دار التقدم موسكو ، دون تاريخ الطبع .

(٣) بودا ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ ــ ١٧١ ، وبوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ، ص ١٨٩ .

وينتقد هذا الاجراء بمقوله مفادها ان الطعن السياسى الذى تلجأ اليه الحكومة المركزية فى شأن القوانين الاقليمية بحجة تعارضها مع المصالح العامة لا توجد قاعدة تساعد على تمييز الموضوع الذى يصدر فى شأنه أو الاجراءات التى يجب اتباعها أو الصيغة القانونية التى يجب ان يصدر فى اطارها القرار . ولذلك لم يحدث حتى الآن ان طعن في قانون اقليمى امام البرلمان ، وحتى عندما برزت مشكلات حقيقية فى نطاق تعارض المصالح الوطنية والاقليمية ، فان الحكومة فضلت عرض الموضوع على المحكمة الدستورية ليأخذ مخالفة مبدأ الشرعية[١] .

ومما هو جدير بالاشارة اليه انه فى نظام الحكم الذاتى الايطالى لا تقتصر سلطة رقابة البرلمان على التشريعات الاقليمية ، بل انها تشمل حتى الاعمال الادارية للاقليم ، لان هذه الاعمال تخضع لرقابة البرلمان وليس فقط النشاط التشريعى للاقليم . والرقابة على شرعية الأعمال الادارية للإقليم تمارسها لجنة موفدة من البرلمان المركزى ، وهى رقابة على الشرعية فقط وتقتصر على التأكد من مطابقة العمل الادارى للقانون[٢] .

**رابعاً : الرقابة المالية على هيئات الحكم الذاتى :**

من أحد المقومات الاساسية لنظام الحكم الذاتى استقلال الشخص اللا مركزى ــ اقليم الحكم الذاتى ــ بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة ، ويقتضى هذا الاستقلال ان يتمتع الاقليم بحرية التصرف فى موارده المالية .

بيد ان المستقر عليه فقها وقانونا ــ مهما كانت أبعاد الاستقلال المالى الاقليمى ــ وجود سلطة رقابية مركزية تتولى مراقبة الشئون المالية للاقليم ، من حيث الرقابة على جبايتها وعلى مصروفاتها . ونظرا لتعدد الجهات الرقابية على مالية اقليم الحكم الذاتى ، نتناول الموضوع فى النقاط التالية :

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٤٣٥ .

(٢) بوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .

**١ ـ الرقابة المالية عن طريق السلطة التشريعية :**

يكون للسلطة التشريعية المركزية فى نظام الحكم الذاتى حق رقابة اعمال هيئات الحكم الذاتى فى كل ما له علاقة بالمسائل المالية . وتتمثل هذه الرقابة فيما يأتى :

**أ ـ الضرائب ، والقروض ، وترتيب التزامات مالية :**

مثلا فى نظام الحكم الذاتى بالعراق لا يجوز انشاء الضرائب العامة والاقليمية وتعديلها أو الغاؤها إلا بقانون مركزى ، كما لا يجوز التفويض فى هذه المسائل لهيئات الحكم الذاتى . وكذلك لا يجوز لاقليم الحكم الذاتى عقد قرض للارتباط بمشروع اقتصادى يترتب عليه انفاق مبالغ مالية . كما ليس من حقه منح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، وكذلك لا يجوز منح المرتبات والتعويضات والاعانات والمكافآت التى تتقرر على خزانة الدولة الا بمقتضى قانون مركزى . وهذا يعنى ان ما يتصل بهذه المسائل يكون تحت الرقابة المسبقة للهيئة التشريعية المركزية .

**ب ـ الموازنة الاقليمية :**

تختلف الموازنة العامة لاقليم الحكم الذاتى من حيث مشتملاتها عن ميزانية الدولة ، وتصدر الموازنة العامة للاقليم بقانون مركزى ، ولذا يجب عرض مشروع الموازنة الاقليمية على الهيئة التشريعية المركزية . ولايعتبر نافذا الا بموافقتها ، ويحدد القانون طريقة اعداد الموازنة ، كما يحدد السنة المالية ، بمعنى ان موازنة الاقليم وما يتعلق بها من حسابات تخضع لنفس القواعد والأسس التى تتبع فى اعداد موازنة الدولة[١] . وحتى فى الحالات التى يقرر فيها للاقليم حق اعتماد الموازنة

---

(١) يقول الدكتور سعد العلوش فى شأن نظام الحكم الذاتى بكردستان العراق ، « ان قانون الحكم الذاتى قد اعتبر منطقة كردستان ـ من حيث النظام المالى ـ وحدة مالية مستقلة ضمن وحدة مالية الدولة . ورتب على ذلك نتيجة مؤداها هو ان يتبع بصدد اعداد الميزانية وتنظيمها نفس الاسس والقواعد المتبعة فى اعداد وتنظيم الميزانية الموحدة للدولة » المرجع السابق ، ص ٦٢ .

الاقليمية بقانون اقليمى . يجب ان تتفق مالية الاقليم مع مالية الدولة ، تطبيقا لمبدأ الشرعية والتضامن الوطنى[1] .

### ٢ ـ الرقابة المالية عن طريق السلطة التنفيذية :

يصدر الجهاز المالى المركزى ، والادارات المركزية التابعة له ، التعليمات والتوجيهات والارشادات لهيئات الحكم الذاتى فيما يتعلق بالطرق التى يتعين على هذه الهيئات أن تتبعها لاعداد وتنظيم وترتيب اجزاء موازنة الاقليم . وعلى سبيل المثال نلاحظ ان فى نظام الحكم الذاتى لمنطقة كردستان بالعراق يتم اعداد وتنظيم موازنات المنطقة على نفس القواعد والأسس التى يتم بها اعداد الموازنة المركزية ، وبذلك أصبح لزاما على منطقة الحكم الذاتى ان تضع الموازنات الاقليمية على الطريقة التى يتم بموجبها وضع الموازنة المركزية سواء من حيث طريقة اعدادها ووضع تخميناتها أو من حيث تبويبها وتنظيم هيكلها .

ولا شك ان الهيئة المالية الاقليمية تعتمد فى القيام بهذه الاختصاصات على تلك التعليمات الخاصة باعداد الموازنة العامة للدولة ، والتى دأبت وزارة المالية على اصدارها فى كل عام ، وذلك خلال مدة مناسبة قبل بداية السنة المالية .

اما فى الاتحاد السوفييتى فتقوم عدة أجهزة تنفيذية بممارسة الرقابة على الشئون المالية والاقتصادية لهيئات الدولة ، ومنها هيئات الحكم الذاتى[2] ومن هذه الأجهزة وزارة المالية التى تمارس رقابتها بواسطة جهاز خاص للرقابة والمراجعة يقوم بأعمال الفحص والتدقيق ، وهى « ادارة الرقابة والمراجعة لوزارة المالية المركزية ووزارات مالية الجمهوريات الفيدرالية » اما فى جمهوريات الحكم الذاتى فيقوم بتوجيه نشاط الرقابة والمراجعة مراقبون عامون يكونون مسئولين مباشرة عن ادارة الرقابة والمراجعة بوزارة مالية الجمهوريات الفيدرالية ، وكذلك هناك جهاز تنفيذى آخر هو لجنة الدولة للرقابة التابعة لمجلس الوزراء المركزى ، ومجلس وزراء

---

(١) بوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ ـ ١٦١ .

(٢) انظر فى الرقابة المالية فى الاتحاد السوفيتى ، مؤلف النظام المالى السوفييتى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ ـ ٣٤٠ .

الجمهوريات الفيدرالية ، وتباشر اوجهاً مختلفة للرقابة المالية على هيئات الدولة المركزية واللا مركزية فهى قد تكون رقابة مستمرة حين تطبق فى المؤسسات او المشروعات فى الوقت الذى يتم فيه التنفيذ والتصرف فى النفقات ، وقد تكون رقابة لاحقة وهى تنفذ بعد ان تكون العمليات قد تمت ، وأهم صورها التأكد من صحة النفقات وفحص مستندات وأوجه الصرف . وتقوم لجنة الدولة للرقابة عند اكتشاف المخالفة القانونية باتخاذ اجراءات لتصحيحها ، منها اصدار القرارات التأديبية ضد المسئولين عن هذه المخالفات ، ومنها أيضا اخطار الهيئة التى يتبعها الموظف المخالف لاخطار المدعى العام لاقامة الدعوى الجنائية ضده .

كما يمارس الرقابة المالية جهاز الادارة العامة للخطة، وذلك عن طريق مراقبة سير تنفيذ مهام الخطة المركزية التى صادق عليها السوفييت الاعلى للدولة ، وتتم عن طريق فحص تقارير الهيئات التنفيذية فى شأن اجراء الخطة واتخاذ القرارات بشأنها ، وتقديم المقترحات لزيادة الانتاج الوطنى .

### ٣ ـ الرقابة المالية عن طريق القضاء :

تختص المحاكم الادارية فى نظام القضاء المزدوج ، بالنظر فى المنازعات الادارية ذات الطابع المالى ، كالطعون فى القرارات الصادرة من الجهات الادارية التى يكون موضوعها المسائل المالية ، ولكننا فى النظام القانونى لايطاليا نجد ان لمحكمة المحاسبة[١] دورا بالنسبة للرقابة على المسائل المالية لاقليم صقلية للحكم الذاتى فيتولى القسم القضائى بالمحكمة التأكد من مشروعية المصروفات المبينه بميزانية الاقليم من حيث عدم مخالفتها للقوانين واللوائح ، وللمحكمة ايضا الحكم فى الدعاوى المرفوعة من قبل الأفراد أو الجماعات للتعويض عن الأضرار التى تنجم عن أعمال الادارة الاقليمية عن طريق أجهزة قضائية تعتبر فروعا لمحكمة المحاسبات ، ورئاسة هذه الأجهزة فى بالرمو عاصمة الاقليم ، وهذه الدعاوى من اختصاص محكمة المحاسبات ، وليس قضاء مجلس الدولة كما هو الحال فى فرنسا[٢] .

---

(١) راجع ما سبق الصفحة ( ٩٣ ) .

(٢) الدكتور عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص ٥١٥ .

ومما هو جدير بالذكر ان القانون الأساسى لاقليم صقلية هو وحده الذى ينص على هذه الرقابة المحاسبية على المسائل المالية من قبل محكمة المحاسبات ، لذلك نجد ان هذا الأسلوب للرقابة ينتقد بحجة انه ليس هناك أدنى قواعد تنظيمية لبيان اجراءاتها أو مدتها ؛ على الرغم من أهمية هذه الأمور لأى جهاز قضائى اذا قام بدور رقابى ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يرى الأستاذ بالازولى أن صمت النصوص عن عدم قيام هذا الجهاز بالنسبة لبقية الأقاليم يؤدى الى مشكلات كثيرة ؛ لانه ليس هناك سبب منطقى لعدم قيام محكمة المحاسبات بالرقابة ، باعتبارها الجهاز المختص فى تلك المسائل ، فضلا عن ان هناك علاقة وثيقة بين هذه الرقابة المالية بمعرفة محكمة المحاسبات والرقابة بمعرفة الدولة وفقا للمادة ١٢٥ من الدستور[(١)] .

تبين لنا مما سبق ان نظام الرقابة الذى يطبق على هيئات الحكم الذاتى واعمالها يتميز بتعدد أجهزته وصوره وأساليبه على نحو يمكن ان نخرج منه بالملاحظات التالية :

١ ــ تجمع رقابة السلطة المركزية على هيئات الحكم الذاتى بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة ، لان الغرض منها لايقتصر فقط على حماية مبدأ المشروعية بل يهدف أيضا الى غرض آخر ، وهو التأكد من اتفاق نشاط هيئات الحكم الذاتى مع التوجيهات والأهداف السياسية للدولة .

إن عملية الرقابة ليست عملية مستقلة بذاتها ، فقد تباشرها إحدى الهيئات ؛ وتباشر فى الوقت نفسه التشريع والتنفيذ ، والمثال على ذلك « السوفييتات العليا » فى الإتحاد السوفييتى فهى تشرع القوانين والقرارات وتقوم فى الوقت ذاته بالرقابة على تنفيذها . ومعنى ذلك أن هيئة واحدة قد تباشر ثلاث وظائف متميزة فى وقت واحد ، وهى التقرير ، والتنفيذ ، والرقابة[(٢)] .

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٦ .

(٢) يؤكد مؤلف السوفييتات هيئات السلطة الشعبية ، « أن أشكال الرقابة على عمل هيئات الدولة المعنية فى الجمهوريات المتحدة بالغة التنوع » المرجع السابق ، ص ٢٣٧ . وكذلك أنظر كرافنتسوف ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .

٢ ـ تنوع الرقابة من حيث مظاهرها وصورها إذ أن لسلطة الرقابة حق التنسيق ، والتوجيه ، والتعيين ، والحل ، والإحلال ، وفحص القرارات وتحريك القضاء[١] .

لذلك نرى أن الرقابة المركزية فى نظام الحكم الذاتى الداخلى تأخذ طابعا مميزا مما هو معمول به فى نظام اللا مركزية الإدارية الإقليمية أو فى نظام الفيدرالية ، وأن تعدد مظاهر الرقابة وتنوع طرق تنفيذها من شأنه تشويه المعنى الحقيقى لمفهوم الحكم الذاتى الذى هو تأكيد الإستقلال الذاتى للاقاليم المتميزة .

وبعد أن إستعرضنا مختلف المسائل القانونية والسياسية التى تتعلق بالحكم الذاتى فى القانون الداخلى ، فإننا نقرر أن الحكم الذاتى الداخلى هو نظام خليط من فكرتى الفيدرالية واللا مركزية الاقليمية ، فهو يأخذ من النظام الفيدرالى القواعد التى تحدد الإختصاصات بين الحكومة المركزية وأقاليم الحكم الذاتى ، وكذلك قيام الهيئة التشريعية الإقليمية بجانب المجلس التنفيذى الإقليمى ، ويأخذ عن نظام اللا مركزية الاقليمية مظاهر الرقابة المركزية التى لا تقتصر على رقابة المشروعية بل تمتد الى رقابة الملاءمة .

---

(١) يقول الاستاذ بالازولى : أنه فى حالة افتراض وجود إزدواج وظيفى فى تقديم الخدمات ، فإن ذلك يؤدى الى تداخل السلطات وبالتالى وجود صور عديدة للرقابة تقاسم نفس المهام داخل الإقليم ، سلطة رقابية تنبع من الإقليم وسلطة رقابية تابعة للدولة ، ولذلك فإن تنسيق النشاط الرقابى من شأنه تفادى تنازع الاختصاصات المرجع السابق ، ص ٤٥٣ .

## المبحث الرابع
## تقدير نظام الحكم الذاتى
## فى القانون الداخلى

بدأ مشرعو القانون الداخلى[1] فى الدول التى أسهمت ظروفها التاريخية والإجتماعية والسياسية فى وجود قوميات أو جماعات اثنولوجية متباينة ؛ بمحاولات للتخفيف من الصورة الاستعمارية لمفهوم الحكم الذاتى وذلك بتصويره فكرة مستمدة من مبدأ حق تقرير المصير القومى ، وقاموا بتنظيمها فى اطار قانونى لتكون أساسا لحل المسألة القومية ومشكلة التكامل ، ومن خلال ذلك ظهرت تطبيقات عديدة ومتباينة فى هذه الدول ، فنجد بين جمهوريات الاتحاد السوفيتى عشرين جمهورية ذات حكم ذاتى وثمانى مقاطعات قومية ذات حكم ذاتى وعشر دوائر ذات حكم ذاتى . وكذلك أخذت بالفكرة ذاتها ايطاليا واسبانيا والصين والعراق والسودان .

كما أن أكثر الحركات القومية والتنظيمات السياسية فى الدول متعددة القوميات ، سلمت بأن الحكم الذاتى يمثل أحد أشكال التعبير السياسى القومى ، التى يمكن عن طريقها تنمية التراث الحضارى والثقافى وقيام الجماعات القومية بادارة شئونها الداخلية فى إقليمها القومى ، وانطلاقا من هذا التصور للحكم الذاتى إتجهت هذه الحركات الى تبنى هذا النظام ، دون رفع شعار المطالبة بالإنفصال والإستقلال التام ، حفاظا على وحدة الوطن وصيانة الوحدة الوطنية ، ولقد ساعدت هذه الظواهر الجديدة على التخفيف من الآثار الاستعمارية التى علقت به فى ظل السياسة الدولية ، إذ إتجهت معظم الدول التى تعانى من الصراع الداخلى وعدم التكامل إلى النص صراحة على الحكم الذاتى فى صلب

---

(١) أنظر مقدمة قانون الحكم الذاتى لإقليم كاتالونيا بأسبانيا سنة ١٩٨٢ ، ومقدمة قانون الحكم الذاتى الإقليمى لجنوب السودان الصادر بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٢٩ فى ٣ مارس سنة ١٩٧٢ ، وأنظر الأسباب الموجبة لصدور قانون الحكم الذاتى لمنطقة كردستان العراق رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ .

دساتيرها[1] . وعلى الرغم من أن مفهوم الحكم الذاتى قد إكتسب ـ فى ظل هذا الوضع الجديد ـ الشرعية الدستورية ، إلا أن تطبيقاته تثبت عدم نجاحه فى تحقيق الغرض المتوخّى منه ، وهو حل مسألة القوميات والجماعات العرقية ؛ وتحقيق الاستقرار السياسى فى الدولة ، والدليل على ذلك أن هذا النظام قد أخذ به فى أسبانيا بمقتضى دستور الجمهورية الثانية فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ وانتهى بسقوط هذه الجمهورية سنة ١٩٣٩ [2] ثم أعيد ثانية فى الدستور سنة ١٩٧٨ ، ولكنه لم يستطع وضع حل حاسم لمسألة ( الباسك ) حيث لا يزال الصراع والعنف المسلح دائرين فى هذه المقاطعة ، كما لم تثبت صلاحيته فى حل المسألة الكردية أو مسألة جنوب السودان أو مشكلة المسلمين في فلبيين .

ومما هو جدير بالإشارة إليه ، أن نظام الحكم الذاتى قد لقى النجاح فى الإتحاد السوفيتى وغيره من الدول الإشتراكية ، ويرجع ذلك ـ فى رأينا ـ أن تطبيقاته فى هذه الدول كانت وسيلة إلى تلافى صور التناقض بين الحقوق القومية للجماعات الانثولوجية المتباينة وبين مبادىء الماركسية ـ اللينينية التى تقرر أن العامل الإقتصادى هو عصب الحياة بالنسبة لتطور المجتمعات البشرية ، ومن خلاله يجب أن تنشر الروابط الإجتماعية والسياسية لكل مجتمع لا عن طريق فكرة القومية إذ « أن الوضع الإقتصادى لشعب ما ، هو الذى يحدد وضعه الإجتماعى ، والوضع الإجتماعى لهذا الشعب ، يحدد بدوره وضعه السياسى والدينى .. »[3] وكذلك « إن علاقات الإنتاج ، تحدد جميع العلاقات الأخرى التى توجد بين الناس فى حياتهم الإجتماعية ، وأما علاقات الإنتاج فيحددها وضع القوى المنتجة »[4] ، هذا وإن كانت الماركسية تدعو إلى تقوية ودعم مبدأ القوميات

---

(١) أنظر نص المادة ( ٢ ) من الدستور المؤقت العراق سنة ١٩٧٠ ، والمادة ( ٨ ) من دستور جمهورية السودان الديمقراطية سنة ١٩٧٣ ، والمواد ( ٢ و١٤٣ ـ ١٥٨ ) من الدستور الاسبانى لسنة ١٩٧٨ ، والمواد ( ١١٤ ـ ١٣٣ ) من دستور الجمهورية الإيطالية الصادر فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ .

(٢) بودا ، ص ١٨٢ ، الدكتور مصطفى أبو زيد ، ص ٢١٥ .

(٣،٤) المفهوم المادى للتاريخ ص ٤٦و٤٨ ، أشار إليه الراحل محمد باقر الصدر ، إقتصادنا ، باريس ١٩٨٣ ، ص ٧٧ .

وتحريرها ، وتبدى رغبتها فى مساعدة الحركات الوطنية التحررية ، إلا أن حلها للمسألة القومية في إطار الحكم الذاتى جاء بالقدر الضرورى لحماية النظام الإشتراكى .

ثم إن الأساس الفلسفى والنظرى لحل المسألة القومية فى الإتحاد السوفيتى وفى بقية الدول الإشتراكية والذى بنى عليه الحل القانونى والتطبيقى ؛ ينبع من الفلسفة الماركسية ـ اللينينية ، هذا ويمكن بيان عدة عناصر أساسية فى هذا الحل :

١ ـ الإعتراف لجميع الأمم والشعوب ، بحقها فى تقرير مصيرها بما فيها حق الشعوب فى الإنفصال إذ يقول لينين : أن « المقصود بحرية الأمم فى تقرير مصيرها ، هو إنفصالها كدول عن مجموعات قومية أخرى ، هو بالطبع تكوينها دولا قومية مستقلة » .(١) بيد أن هذا المبدأ ـ عند التطبيق ـ يجب أن يوافق الشعار القائل : «قومية فى الشكل إشتراكية فى المعنى والمضمون»(٢)، كما أن لينين يشبه حق الإنفصال بين القوميات بحق الطلاق بين الرجل والمرأة لذا يجب عدم العمل لتحقيقه إلا عند حالة الضرورة ومبرراتها(٣) .

٢ ـ الإقرار ودعم تطبيق اللغة والثقافة القومية والخصائص الذاتية ، إذ يجب أن يضمن لكل جماعة قومية أقصى ما يمكن من الذاتية الثقافية فيما يتعلق باللغة الأصلية الأم والعادات والتقاليد وأشكال المعرفة والفنون ، على أن تكون ممارسة هذه الحقوق القومية فى مضمونها وحقيقتها منسجمة مع الفلسفة الماركسية اللينينية ومتوافقة مع برنامج التحول والبناء الإشتراكى فى الدولة .

٣ ـ إحترام الحدود الإقليمية للجماعات القومية فى الدولة ، بمعنى أن الأرض القومية ـــ الوطن ـــ هى ملك سكانها ويجب حمايتها والمحافظة عليها وذلك

---

(١) لينين ، حق الأمم فى تقرير مصيرها ، المختارات العربية ، المجلد ٦ ، ص ١٤٤ .
(٢) الدكتور محمد فتح الله الخطيب ، ص ٧٦ .
(٣) الدكتور ماجد عبد الرضا ، موقف شوفينى صارخ إزاء الشعب الكردى وقضيته القومية العادلة لا ينبغى السكوت عنه ، رسالة العراق ، العدد ٥٠ ـ ٥١ حزيران ١٩٨٥ .

Marxism Today, London, 4—1988 P.3—4 The Gurdian, 24—3—1988. P1

عن طريق وضع الضوابط التى تحول دون التلاعب بحدود هذه الكيانات ، والإعتراف بأن شكل النظام المطبق ( الحكم الذاتى ، الفيدرالية ) فى الولايات هو للسكان والأرض وليس للسكان دون الأرض فحسب ؛ كما هو الحال فى التطبيق العراق أو السودانى إذ تتغير حدود إقليم الحكم الذاتى فيهما وفق رغبة ومشيئة رئيس الدولة أو السلطة المركزية . ولتحقيق هذا الترابط السليم بين السكان والأرض نص الدستور السوفيتى لعام ١٩٧٧ ما يلى « لا يمكن إجراء تعديل فى حدود الجمهورية ذات الحكم الذاتى إلا بموافقتها » م٨٤ . وجاء فى المادة ٧٨ ما يلى « لا يمكن إجراء تعديل حدود الجمهورية المتحدة بدون موافقتها ....... » .

هذا ويتضمن دستور الإتحاد السوفيتى ثلاث مجموعات من الأقاليم ذات نظام الحكم الذاتى وهى الجمهورية الإشتراكية السوفيتية ذات الحكم الذاتى ، والمقاطعة ذات الحكم الذاتى ، والدائرة ذات الحكم الذاتى ويترتب على ذلك أن الحكم الذاتى فى الإتحاد السوفيتى لا يقوم على أساس وحدة البناء القانونى بمعنى لا يجوز النظر الى إقليم الحكم الذاتى بمثابة وحدات قانونية متساوية غير متميزة بل إن مقاطعات ودوائر الحكم الذاتى تعمل كدرجات دنيا بالنسبة الى الجمهوريات ذات الحكم الذاتى وتختلف عنها من حيث النشأة والإختصاص . لذلك فإن الوضع القانونى لكل منها غير متماثل ، كما أن الحكم الذاتى فى الفكر الإشتراكى ما هو إلا وسيلة قانونية تأتى بعد النظام الفيدرالى للمساهمة فى وضع الفكر الماركسى فى حل مسألة القوميات عند التطبيق وبالتالى ليس هو الأساس والغاية والحل الوحيد لهذا المسألة بل إن هناك عدة حلول أخرى قد تبنتها الفلسفة الإشتراكية مثل الدولة القومية ، والفيدرالية ، ومن ثم عدة أشكال أخرى من نظم الحكم الذاتى بهذا نأتى الى القول إن النجاح الذى يلقاه نظام الحكم الذاتى فى دول المنظومة الإشتراكية هو فى الواقع يعود الى الفكر الماركسى اللينينى وليس الى فكرة الحكم الذاتى ذاتها لان مسألة القوميات وجدت حلاً فى هذا الفكر قبل وضع الشكل القانونى لها .

وأخيراً لابد من القول ، إنه رغم إحتفاظنا برأينا في أن نجاح تطبيقات الحكم الذاتى في الاتحاد السوفيتى وبقية الدول الاشتراكية يعود فى الأصل إلى

الفلسفة الماركسية اللينينية لا لمفهوم الحكم الذاتى ـ ذاته ـ ؛ ومع ذلك فالأحداث التى برزت في جمهورية اذربيجان الفيدرالية وبالذات في مقاطعة يكرونا كارباخ للحكم الذاتى سى "Nagor Karbkh" والتى بدأت بالمظاهرات الشعبية للارمن ( من هذه المقاطعة ) ومطالبتهم بالانفصال عن جمهورية أذربيجان وضمه لجمهورية ارمينيا .

ذكر رئيس هيئة رئاسة السوفييت الأعلى لأرمينيا غرانت موسكانيان . دفاعاً ومؤيداً لفكرة الانفصال وذلك بدعوى أن مسألة ضم هذه المقاطعة لارمينيا بدلًا من كونه تابعاً لجمهورية اذربيجان والذى ضم اليها منذ عام ١٩٢٣ قد أثيرت في السابق أكثر من مرة مشيراً الى أنه يتجلى حالياً من تخلف كارباخ إقتصادياً واجتماعياً وثقافياً فضلًا عن أنها الأقرب إلى أرمينيا من الناحية الجغرافية . هذا واتهم موسكانيان هيئات الحكم الذاتى في اذربيجان بالانتقاص لحقوق الأرمن وكرامتهم ووضع عقبات أمام تطورهم روحياً .

ورد رئيس هيئة السوفيتات الأعلى في أذربيجان على هذه الاتهامات بقوله : ان قرار برلمان كارباخ بالانفصال ليس له مبرر سياسى ولا اقتصادى ولا قانونى ، وأشار إلى أن مايزيد على مليون أرمنى يعيشون فى مناطق مختلفة فى الاتحاد السوفيتى وان تطبيق منطق قرار نواب كارباخ المذكور يعنى ضم كافة هذه الأراضى الى جمهورية ارمينيا .

هذا وقد رفضت هيئة رئاسة مجلس السوفيتات الاعلى قرار برلمان كارباخ بالانفصال عن جمهورية أذربيجان وضمه لجمهورية ارمينيا وأكد على انتماء هذه المقاطعة الى اذربيجان .

ولكن الواقع ان المسألة بهذا القرار الأخير لم تحسم إذ ما زال الاستياء العام يعم السكان الأرمن في هذه المقاطعة .

★ ويمكن إرجاع فشل تطبيقات الحكم الذاتى فى القانون الداخلي إلى الأسباب التالية :

١ ـ أنه على الرغم من تشكيل الدول التى أخذت بنظام الحكم الذاتى

مجالس إقليمية ( تشريعية وتنفيذية ) فى الاقاليم التى طبق فيها الحكم الذاتى ، ومنح بعض سلطات الدولة لها ، فإن الحكومة المركزية فى هذه الدول تظل تملك سلطة حل هذه المجالس وعزل رؤسائها وزيادة أو تقليص سلطات هيئاتها ، وحتى إلغاء نظام الحكم الذاتى نفسه كما حدث فى أسبانيا سنة ١٩٣٩ . وبمعنى آخر لا يوجد إستقلال ذاتى بالمفهوم الصحيح ، أى أن تكون هناك حكومة ذاتية ذات إختصاصات مانعة فى وجه الحكومة المركزية ، كما هو الشأن فى معظم النظم الفيدرالية ، لذلك نجد أن السلطة المركزية تستطيع أن تبدل أو تغير فى الكيان الذى رسمه لها القانون .

٢ ـ عجز نظام الحكم الذاتى عن تحقيق الغاية التى وضع من أجلها باعتباره حلا متقدما للمسألة القومية ، وذلك لعدم صلاحيته أساسا للحد من السلطة المركزية ، وحماية هيئات الحكم الذاتى ، إذ أن القيود التى وضعتها النصوص القانونية المنظمة لفكرة الحكم الذاتى باسم تحديد العلاقة بين هيئات الحكم الذاتى والسلطة المركزية قد تركت أمر الإشراف والرقابة وتحديدها للحكومة المركزية ذاتها . وبذلك يكون تحديد الأسس والمبادىء العامة للحقوق ومداها من صنع الحكومة المركزية نفسها . وهذا يؤدى الى جوهر المسألة ( المشكلة والحل ) بين يدى السلطة المركزية تتصرف فيها كما تشاء ، بحجة الحفاظ على وحدة الدولة وحماية وحدتها الوطنية ومصالحها العليا ، وجعل نظام الحكم الذاتى مجرد ( شكل ) لحق قومى ولكنه من حيث ( الموضوع ) ليس كذلك .

٣ ـ القول بصحة نظام الحكم الذاتى كأساس لحل مسألة التمايز القومى غير صحيح ، ذلك لأنه عاجز عن تحقيق هذه الغاية ، فالمسألة القومية مسألة سياسية دقيقة تنحصر فحواها فى حق الشعوب لتقرير مصيرها ، وبناء دولة قومية أو إتحاد إختيارى على أساس المساواة فى دولة واحدة ، ولا يتحقق مبدأ المساواة بين الجماعات المتميزة فى الدولة الواحدة إلا بمشاركة الأقاليم القومية فى صنع إرادة الدولة ، وذلك عن طريق وجود مجلس تشريعى خاص بهذه الأقاليم ، يمثل مواطنيها ، ومجلس تشريعى مركزى يتكون من مجلسين أحدهما المجلس الأعلى « مجلس القوميات » يمثل جميع الأقاليم ، والثانى « المجلس الوطنى » الذى يمثل شعب الدولة بمجموعه ، وكذا عن طريق إشتراط تصديق أغلبية خاصة من الأقاليم

على التعديلات الدستورية ، هذا إلى وجود هيئة قضائية محايدة يسند إليها النظر فى المنازعات التى تحدث بين أقاليم الحكم الذاتى والحكومة المركزية .

ونظرا لعدم وجود هذه المبادىء التى تجسد فكرة المشاركة والمساواة فى الحقوق والواجبات بين الأقاليم المميزة والحكومة المركزية فى أغلب الدول التى أخذت بتطبيق الحكم الذاتى فإن فكرة الحكم الذاتى - كما هى فى التطبيق - لا تساعد على تحقيق طموحات قومية عادلة فى الدولة الواحدة .

ولابد من القول أخيراً أنه بالرغم من إرتباط مفهوم الحكم الذاتى فى القانون الداخلى بمفهومى القومية والتكامل الوطنى سياسيا وإجتماعيا ، بإعتباره حلا متقدما للمسألة القومية ، فإن الواقع يؤكد عكس ذلك فى أغلب تطبيقاته فى العراق ، السودان ، إيطاليا ، أسبانيا ، إذ أن السلطة السياسية غالبا ما تلجأ إلى مفهوم الحكم الذاتى باستخدام هذه الأشكال من النظم لتقوية ودعم مواقعها السياسية فى الحكم . ومن ثم نجد أنه فى أغلب تطبيقاته لم يحقق مبدأ المساواة والمشاركة بين القوميات فى الدولة الواحدة ، ولم يساعد على إسهام الأقاليم المميزة فى مباشرة توجيه شئون الدولة وإتخاذ القرار السياسى ولا أثر لدور سكان أقاليم الحكم الذاتى فى الإستفتاءات أو مناقشة مشروعات القوانين الهامة فى الدولة .

وبالتالى لم ينجح هذا المفهوم فى إحلال السلام وتحقيق الإستقرار السياسى ، وإنما على العكس ساعد على إزدياد الصراع بين الإقليم والسلطة السياسية فى الدولة . لهذا نرى أن الحكم الذاتى ليس على وجه التأكيد هو الحل النهائى لمسألة القومية ومشكلة عدم التكامل .

هذا وقد وضع الأستاذ الدكتور ثروت بدوى ، وصفا دقيقا لنظام الحكم المحلى إذ يقول : « إن رجال السياسة فى كثير من الدول قد حاولوا من جانبهم إيهام شعوبهم بأنهم قد أقاموا لهم نظما أكثر حرية وأوفر ديمقراطية من حيث مدى مشاركة الشعب فى أمور الحكم . ولهذا فقد إستخدمت عبارة الحكم المحلى - ذات البريق الديمقراطى بدلا من عبارة الإدارة المحلية التى لم تعد تكفى لإقناع

جماهير الشعب ، أو ترضى رغبتهم فى التمتع الفعلى بممارسة السلطة .... »[1]،هذا الوصف لنظام الحكم المحلى هو فى إعتقادنا خير ما ينطبق على نظام الحكم الذاتى الداخلى .

**الخلاصة :**

نستنتج مما تقدم أن مفهوم الحكم الذاتى فى القانون الداخلى وأن كان شكلا من أشكال النظم اللا مركزية ، الا نه لا يدخل ضمن أى نوع من أنواعها التى تعارف فقهاء القانون العام عليها ، فالحكم الذاتى لا يرتقى إلى درجة الفيدرالية ؛ ولا يهبط إلى مستوى اللا مركزية الإدارية الإقليمية . وأنه والحال هذه يشكل نظاما من نوع خاص ، ذا طبيعة قانونية خاصة ، ويمكن القول أن مفهوم الحكم الذاتى هو صيغة للحكم والإدارة بمعنى أن الإختصاصات التى تمارسها هيئاته لا تقف عند حد الوظيفة الإدارية ، بل تمتد أيضا لتصل الى أبعاد الوظيفة التشريعية .

ومن مظاهر نظام الحكم الذاتى فكرة القومية والتكامل الوطنى ، وهذان المظهران يرتبطان به دائما ، ولا وجود لهذا النظام بدونهما ، ذلك أن الحكم الذاتى يعد أحد الحلول السياسية والقانونية لمسألة القوميات فى الدول ذات التركيب العرقى المتعدد ، به يؤمل أن يتم القضاء على الصراع السياسى والقومى ، وتحقيق التكامل والاستقرار السياسى فى الدولة .

ولهذا النظام ثلاثة عناصر ، يتعلق الأول بفكرة الاقليم ، ويرتبط الثانى بالإستقلال الذاتى ، ويتمثل الثالث فى العلاقة القانونية بين السلطة المركزية وإقليم الحكم الذاتى .

أما عنصر الاقليم فإنه لما كان الحكم الذاتى هو ممارسة للسلطة فى نطاق الدولة الواحدة ، فإن مؤدى ذلك يحتم وجود بقعة جغرافية لتمارس فيها هيئات الحكم الذاتى وظيفة الإدارة والحكم .

---

(١) أنظر الدكتور ثروت بدوى ـ القانون الإدارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٨٢ ، ص ٣٥١ .

أما عنصر « الإستقلال الذاتى » فإن له ثلاثة جوانب هى : إستقلال تشريعى ، وتنفيذى إدارى ، ومالى ، ويرتبط الإستقلال التشريعى بوجود مجلس تشريعى منتخب يتولى سن القوانين واللوائح الإقليمية . أما الإستقلال التنفيذى فإنه يتحقق بإنشاء مجلس تنفيذى يشرف من خلال أعضائه على إدارة الحكم الذاتى ، والإستقلال المالى يتمثل فى وجود ذمة مالية مستقلة ومتميزة قانونا عن الذمة المالية العامة للدولة .

هذه السلطات تمثل العماد الأساسى للعنصر الثانى وفى الوقت نفسه هى التى تكون مع « الاقليم » الجوهر الحقيقى لمفهوم الحكم الذاتى .

وعموما فإن الاستقلال الذاتى عن الحكومة المركزية هو إستقلال غير عام أى إستقلال نسبى محدود ، ومقيد بالعنصر الثالث المتمثل فى طبيعة الرابطة القانونية بين السلطة المركزية وإقليم الحكم الذاتى . وهذه العلاقة هى نتيجة للوحدة القانونية والسياسية للدولة . أما مظهر هذه الرابطة القانونية فيتمثل فى رقابة السلطة المركزية على هيئات الحكم الذاتى وأعضائها وأعمالها ، وذلك للحفاظ على التوازن بين مجهودات الحكومة المركزية ، وإقليم الحكم الذاتى وضمانا لمبدأ الشرعية والإستقرار السياسى فى الدولة .

# الباب الثانى

# النظم المشابهة لنظام الحكم الذاتى الداخلى

الفصل الأول : الدولة الفيدرالية

الفصل الثانى : نظام اللامركزية الادارية الاقليمية .

**تمهيد :**

عرضنا فى الباب الأول لمفهوم الحكم الذاتى من وجهتى نظر القانون الدولى العام والقانون العام الداخلى ، وخلصنا الى ان الحكم الذاتى يقوم اصلا على فكرة مستقلة ، سواء بالنظر اليها من ناحية السياسة الدولية أو من ناحية القانون الوضعى الداخلى ، وقلنا ايضا ان الحكم الذاتى الداخلى وان كان شكلا من أشكال النظم اللا مركزية ؛ فانه لا يدخل تحت اى نوع من أنواعها المعروفة الادارية او السياسية ، اذ هو نظام خاص تلجأ اليه السلطة السياسية فى الدول التى تعانى من مشكلة واقع التعدد وعدم التكامل الوطنى .

وكان من الطبيعى ان نخصص هذا الباب لإلقاء بعض الضوء على النظم اللا مركزية المشابهة لنظام الحكم الذاتى الداخلى ، واللا مركزية الادارية الاقليمية .

**أولًا ــ الدولة الفيدرالية .**

**ثانياً ــ نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية .**

## الفصل الأول

## الدولة الفيدرالية

لم يتفق فقه القانون العام العربى على مصطلح موحد يقابل المصطلح الانجليزى State Federal أو الفرنسى Etat Federal فهناك من يطلق عليها « الدولة الاتحادية »[(١)] أو « الاتحاد المركزى »[(٢)] و« الدولة الفيدرالية »[(٣)] « الاتحاد الفيدرالى »[(٤)] و« الاتحاد الدستورى »[(٥)] و« الدولة التعاهدية »[(٦)].

وفكرة الفيدرالية باعتبارها ، اساسا للحكم عن طريق اتحاد عدد من الولايات أو الاقاليم او الدول تتعايش معا دون إنفصال ودون وحدة[(٧)] ، هى

(١) الدكتور السيد صبرى ، النظم الدستورية فى البلاد العربية ، القسم الثالث ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، الدكتور عبد الرحمن البزاز ، الدولة الموحدة والدولة الإتحادية ، بيروت ، ١٩٧٠ ، الدكتور محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ ، والدكتور حامد سلطان ، ص١٠٠ .

(٢) - الدكتور عثمان خليل عثمان ، اللا مركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٣٩ ، والدكتور محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبنانى ، القاهرة ١٩٧٥ ، ص ٨٦ ، والدكتور محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، الدولة والحكومة ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١٢٤ ، الدكتور طعيمة الجرف ، نظرية الدولة ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ١٧٨ ، الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ص ٧٢ .

(٣) الدكتور منذر الشاوى ، فى الدولة ، ص ٨٢ .

(٤،٥) الدكتور الشافعى محمد بشير ، ص ١١٢ .

(٦) الدكتور محمود سامى جنينه ، القانون الدولى العام ، ص٢ القاهرة ١٩٣٨ ، ص ١٢٠ ، والدكتور على صادق أبو هيف ، ص ١٢٧ .

(٧) Joshi (.G.N)., P,22, 27 .

فكرة قديمة للغاية تعود الى العهد الاغريقى القديم ، حيث ظهرت عندئذ دول تجسدت فيها بوضوح هذه الفكرة منها إئتلاف الولايات الاغريقية باشراف « مجلس الامفكتيويين » ، وعصبة الايخائية التى كانت عبارة عن مجموعة من المدن الاغريقية المؤتلفة[1] ، وإتحاد اثينا وديليا (Athenia&Dillia)[2] ، واتحاد (Achean League) فى ( ٢٨١ - ١٤٦ ) قبل الميلاد [3] . والحال كذلك في إتحاد المدن والولايات فى الهند القديمة ، الذى كان يضم عددا من الولايات المتحدة مثل : Panchjananah, Soptajanah, Virat وعلى اساس فيدرالى ، إذ كانت دولة الهند القديمة مزيجا من الفيدرالية والاقطاعية[4] .

كذلك فكرة الفيدرالية من حيث التطبيق الفعلى عرفها أيضا التاريخ الاسلامى ، اذا ان نظام الحكم الاسلامى لم يكن بعيدا عنها[5] .

غير ان النظام الفيدرالى ، بشكله القانونى الحالى ، مفهوم حديث ، لا يتعدى تاريخه التطبيقى نظام الحكم الفيدرالى للولايات المتحدة الامريكية ، الذى ظهر الى الوجود عقب مؤتمر فيلادلفيا عام ١٧٨٧ ، والذى مهد له مؤتمر آنا بوليس سنة ١٧٨٦ الذى عقد لبحث الشئون التجارية بين الولايات الامريكية[6] .

## أما عن تعريف الفيدرالية

يذكر الدكتور محمد عبد العزيز نصر : ان مصطلح ( الفيدرالية (Federalism ذاته مشتق من الكلمة اللاتينية Foedus ومعناه « المعاهدة أو

---

(١) هاملتن ، ماوسن ، جاى ، الدولة الاتحادية ، أسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد أحمد ، مراجعة الدكتور إحسان عباس ، بيروت ، ١٩٥٩ ، ص١٧٢ - ١٧٤ .

(٢،٣) Greenstein (F.I.) And Polsby (N.w,)., Governmental Institutions And Processes. California. 1975. P.64. وانظر كذلك Madan Copal Gupta., Ilodern Governments, Theory And Practice. Allahabad. 1969. P.92 .

(٤) قول Beni Prasad ذكره الاستاذ كوبتا Gupta., P.93 .

(٥) الدكتور أحمد سويلم العمرى ، ص ٦٧ .

(٦) الدكتور محمد أنور عبد السلام ، التجربة الاتحادية الأمريكية وقيمتها للوحدة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ص ٩٨ ، وانظر هاملتن ، مادسن ، جاى ، المرجع السابق ، ص ٢٩ - ٣٩ .

الاتفاق » فالحكومة الفيدرالية تخرج الى الوجود نتيجة للقوى المركزية الجاذبة ، أو القوى المركزية الطاردة[1] .

اما الفقيهان "Grenstien&Palsby.," فيذهبان الى القول بأن كلمة (Federalism) يرجع الى الكلمة اللاتينية (Foedus) ومعناها حسب قاموس ( لويس اللاتينى ) عصبة « (Legue) ، او اتفاق بين طرفين أو أكثر (Treaty) أو ميثاق (Compact) أو تحالف (Alliance) أو عقد Contract أو عقد زواج (Marriage Contract) والكلمة اللاتينية (Foedus) من اصل مشترك لكلمة (Fides) أى الثقة ، ولكلمة الارتباط (Bind) الانجليزية ، ومن الواضح ان اصل (Foedus) نوع من الاتفاق يعتمد على الثقة المتبادلة بين الاطراف ، او تعهد موثوق به (trusting Promise) وبخصوص السياسات الدولية يكون المتفقون هم الحكومات والاتفاق بينهم هو اتحاد فيدرالى »[2] .

ويشير الدكتور عبد الرحمن البزاز : الى انه استنادا الى (Encclopaedia Of The Social Science) ان لمصطلح (Federation) معانى عديدة تتصف بالغموض وعدم الوضوح ، فهو يستخدم غالبا فى اربعة معان اساسية هى : ١ ـ التحالف Alliance ٢ ـ العصبة أو الجامعة League ٣ ـ الدول المتفقة ( الاتحاد الاستقلالى ) ٤ ـ وأخيرا الاتحاد بمعناه الادق (Federation)[3] .

ويرى الاستاذ الدكتور محمد طه بدوى أن « الفيدرالية تعنى فى مدلولها الواسع ، ظاهرة تحرك الجماعات الانسانية المتميزة نحو التجمع ، بحركة تقدمية تفضى الى التوفيق بين اتجاهين متناقضين ، بين الحرص على ذاتيتها Autonomie من ناحية وبين الشعور الى تنظيم جماعى يشملها »[4] .

والدولة الفيدرالية ، « هى دولة واحدة ، تتضمن كيانات دستورية

---

(١) الدكتور محمد عبد العزيز نصر : فى النظريات والنظم السياسية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص٤٧٣ .

(٢) Greentein & Polsby., P.299, Gupta., P.95.

(٣) الدكتور عبد الرحمن البزاز ، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية ، بيروت ، ١٩٦٠ ، ص٦٧ .

(٤) الدكتور محمد طه بدوى ، أصول علوم السياسة ، الاسكندرية ، ١٩٦٥ ، ص١٨ .

متعددة ، لكل منها نظامها القانونى الخاص واستقلالها الذاتى ، وتخضع فى مجموعها للدستور الفيدرالى ، باعتباره المنشىء لها والمنظم لبنائها القانونى والسياسى ، وهى بذلك عبارة عن نظام دستورى وسياسى مركب »[1] لذا يؤكد الفقيه Hauria بقوله ان : « للدستور الفيدرالى جانبين فهو القانون الاساسى للدولة الفيدرالية من جانب ، ومن جانب آخر هو عقد سياسى بين الولايات الاعضاء[2] » ، وفى المعنى ذاته يشير الفقيه Durand الى ان « النظام الفيدرالى ما هو الا اطار قانونى لظاهرة سياسية »[3] ، غير ان الاستاذ الراحل الدكتور احمد سويلم العمرى ، يصف الدولة الفيدرالية بأنها « نظام سياسى وادارى »[4] ، الا ان هذا الربط بين مفهومى « الادارة » و« السياسة » يمكن نقده ، لان فى النظام الفيدرالى لا تقتصر وظيفة حكومات الولايات على الاختصاصات الادارية ، بل تتعداها الى جميع اختصاصات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، لذا فان وصف الدولة الفيدرالية بانها نظام قانونى وسياسى مركب ادق من الناحية العملية .

أما أنها **نظام دستورى** ، فلكونها يتحقق بالدستور ، ايا كانت الطريقة التى اتبعت فى انشائها لانها لا تنشأ عن طريق وثيقة دولية ( معاهدة أو تحالف دولى ) كما هو الحال فى بقية الاتحادات الدولية ، فهى اذن نتاج عمل قانونى داخلى ، باعتباره الاساس القانونى لهذا النظام ، والقانون الاعلى للدولة[5] La Loi Supreme Du Pays الذى يتقيد به جميع التشريعات الاخرى سواء المركزية منها أو الاقليمية[6] .

وهذا ما نصت عليه الدساتير الفيدرالية ومنها دستور الاتحاد السوفيتى سنة ١٩٧٧ الذى يتضمن ان له قوة القانون الاعلى وان جميع القوانين الاخرى

---

(١) محمد الهاوندى ، ص ١١٩ .

(٢) Huriou (A)., Droit Constiutionel Et Institutions Polititqes. Paris. 1970 P.492.

(٣) Durand., Op. Cit. 21—22

(٤) الأستاذ الدكتور الراحل أحمد سويلم العمرى ، ص٧ .

(٥) قول للفقيه (Dicey) ذكره الفقيه Burdeau., Le De Scince Politique T.ll, Paris. 1980. P.448.,

Joshi., op.Cit.22.

(٦) Pritchett. (C. Herman)., The Federal System Constitutional Law. Newjersy. 1978. P.274.

يجب ان تصدر على أساسه ووفقا له[1] . وكذلك الحال بالنسبة للدستور الفيدرالى للولايات المتحدة الامريكية سنة ١٧٨٧ بمقتضاه تعتبر تشريعات هيئات الدولة المركزية والاقليمية باطلة اذا تعارضت مع احكامه[2] . ويرجع هذا الامر الى اتسام الدستور الفيدرالى بالسمو والعلو من الناحيتين الموضوعية والشكلية .

فالدستور الفيدرالى يستمد **سموه الموضوعى** من كونه تعبيرا عن ارادة مواطنى الدولة الفيدرالية ، ويتضمن القواعد العامة التى تحدد المبادىء الاساسية للتشريع وما يتعلق بالبناء السياسى للدولة ، ويتضمن ايضا نصوصا لتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الفيدرالية والهيئات الاقليمية للولايات[3] .

أما **سموه الشكلى** فيستند الى طبيعة الاجراءات اللازمة لتعديله ، لان تعديله ، لا يتم فى الواقع الا باجراءات معينة ومعقدة ، وتتضح هذه الحقيقة فى أغلب الدساتير الفيدرالية ، مثل دستور الولايات المتحدة الامريكية ، الذى لا يتم تعديله الا بناء على اقتراح ثلثى أعضاء الكونجرس ، هذا اذا كان الكونجرس هو الذى أعد نص التعديل ، اما اذا كانت الهيئات التشريعية للولايات الاعضاء هى التى اقترحت التعديل فإنه يجب ان تتم الموافقة عليه من ثلاثة أرباع الولايات[4] ، وينص أيضا دستور الاتحاد السوفيتى سنة ١٩٧٧ فى المادة ١٧٤ منه على أن « يعدل دستور الاتحاد السوفيتى ، بقرار من السوفيت الاعلى فى الاتحاد السوفيتى تتخذه اكثرية لا تقل عن ثلثى عدد النواب الاجمالى فى كل من مجلسيه » . وهذا التعقيد فى تعديل نصوص الدساتير الفيدرالية ، يرجع الى أنها الاساس القانونى للنظام الفيدرالى وكل تعديل فيه لا شك أنه يمس حقوق الولايات الاعضاء

---

(١) نظرا للأهمية البالغة للدستور الفيدرالى فى كيان الدولة الفيدرالية وحياتها نجد أن الدكتور الشافعى محمد بشير « المرجع السابق » . ص ١١٣ يطلق مصطلح ( الاتحاد الدستورى ) عليها . وانظر كذلك J.D.Less, R.A. Maidment&. M. Tappi. American Poletics Today. Manchester. 1985. P.16—17

(٢) الفقرة (٢) من المادة (٦) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٧٨٧ وكذلك أنظر Dicey (A.V)., Law Of The Constitution. London. 1908, P.479

(٣) Joshis., Op. Cit. P.35, Burdeau., Op. 479.

(٤) Bowie& Friedrch., Sur Le Federalisme. Paris. 1960 P.104—105

واستقلالها الذاتى ، لذا فانها تواجه كل محاولة للتعديل بحذر شديد(١)فاتباع هذه الاجراءات الشكلية يعد وسيلة لمساعدة تلك الولايات التى تتميز فى الغالب باختلافات متباينة كالاختلاف القومى أو قلة السكان أو صغر المساحة للوقوف على قدم المساواة مع بقية الولايات فى داخل الدولة الفيدرالية .

واما أن الدولة الفيدرالية **نظام سياسى مركب**(٢) ، فهذا يتضح من ظاهرة تعدد السلطة السياسية والمؤسسات الدستورية فيها ، حيث تتوزع السلطات فى الدولة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات . فالحكومة الفيدرالية هى التى تتولى الشئون العامة للدولة ، ولها سلطات مباشرة اختصاصاتها فى اقليم الدولة بأسره ، دون ان تعتمد فى ذلك على موافقة حكومات الولايات(٣) ، ومن جانب آخر فان كل ولاية من هذه الولايات تتمتع باستقلال ذاتى اقليمى ، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود السلطة التأسيسية التى تقر دستور الولاية دون تدخل من الحكومة الفيدرالية(٤) ، ومنها ايضا وجود حكومة ذاتية مستقلة ، تباشر سلطاتها على مواطنى الولاية ، عن طريق هيئاتها الدستورية ( التشريعية والتنفيذية والقضائية ) .(٥) وبتعبير آخر فان كل ولاية تتمتع باستقلال دستورى وتنظيم ذاتى Auto Organisation(٦) ، وفوق كل ذلك نجد ان الاستقلال الداخلى للولايات لا يمكن ان تمسه الحكومة المركزية حتى وان تعللت بوجود مصلحة عامة بالغة الاهمية(٧) .

---

(١) Ferguson& Mchenry., Elements Of American Government. New York. 1958. P48

(٢) Joshi, Op. Cit. P.22.,— Haurious, Op. Cit. P.44.

(٣) الدكتور اسماعيل ميرزا : المرجع السابق . ص ١٨٣ .

(٤) Pritchett (C.Herman)., P272

(٥) القضاء موحد فى التطبيق الفيدرالى لدولة الهند ، حيث ان المحكمة العليا فى العاصمة والمحاكم الادنى فى الولايات تشكل فى مجموعها سلطة قضائية واحدة .
Joshi., Op. Cit. P.477.

(٦) الدكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ، ص ٨٩, والدكتور منذر الشاوى : المرجع السابق ، ص ٢٧ .

(٧) Durand., Op. Cit. P.20—40

## نشأة الدولة الفيدرالية

يثير البحث فى الدولة الفيدرالية ، باعتبارها دولة اتحادية ؛ مسألة كيفية نشأتها ، ومن الدراسة المقارنة يتبين ان الدولة الفيدرالية يمكن أن تنشأ باحدى طريقتين :

**الاولى** : تفكك دولة بسيطة موحدة الى عدة وحدات ذات كيانات دستورية مستقلة ، ثم بناءً على الدستور الفيدرالى يتم توحيد هذه الولايات ثانية على أساس آخر وهو الدولة الفيدرالية ، ويعتبر كل من الاتحاد السوفيتى سنة ١٩٢٢ والبرازيل سنة ١٨٩١ والارجنتين سنة ١٨٦٠ والمكسيك وفق دستور سنة ١٨٥٧ المعدل سنة ١٩١٧ وتشيكوسلوفاكيا سنة ١٩٦٩ ، من الدول الفيدرالية التى نشأت بهذه الطريقة .

**الثانية** : انضمام عدة ولايات أو دول مستقلة يتنازل كل منها عن بعض سلطاته الداخلية ، وعن سيادته الخارجية ثم تتوحد ثانية لتكون الدولة الفيدرالية على أساس الدستور الفيدرالى ، ومن امثلتها الولايات المتحدة الامريكية عام ١٧٨٧ وجمهورية المانيا الاتحادية عام ١٩٤٩ والاتحاد السويسرى عام ١٨٧٤ . وإتحاد الامارات العربية عام ١٩٧١ .

واذ نظرنا الى فكرة الفيدرالية فى ذاتها ، وجدناها تقوم على أساس عنصرين متناقصين هما « الاستقلال الذاتى » و« الاتحاد » وأن الترابط بين هذين العنصرين بعلاقتهما المتبادلة ، والمتعارضة يشكل وحده المفهوم الحقيقى للدولة الفيدرالية ؛ التى هى نتاج التوفيق بين رغبتين متعارضتين : تكوين دولة واحدة من ناحية ، والمحافظة على أكبر قدر من الاستقلال الذاتى للولايات الاعضاء من ناحية أخرى .

غير أن المضمون السياسى لفكرة الفيدرالية ، هو الذى يلعب دورا اساسيا فى إنشاء ووجود الدولة الفيدرالية ، وما القواعد التشريعية المنظمة لها الا اطاراً قانونياً لهذا المضمون السياسى الذى يعطى الاهمية والمدلول العملى لفكرة الفيدرالية ويعتبر اساس وجودها الفعلى[١] .

---

(١) Durand., Op. Cit. P.20.

ويتبين من هذا ان الدولة الفيدرالية هى نتاج الجمع بين المحتوى السياسى لفكرة الفيدرالية وبين الاطار القانونى لهذه الفكرة ، ويبرز هذا المضمون السياسى بوضوح فى عنصرى الدولة الفيدرالية « الاتحاد » و« الاستقلال الذاتى » .

**أولاً : عنصر الاتحاد** : يبرز الطابع السياسى لعنصر الاتحاد فى حالة نشأة الدولة الفيدرالية عن طريق ( الانضمام ) ، فهناك عدد من الولايات والدول التى لا تتمتع بمفردها بقوة ذاتية كافية لحماية نفسها من المخاطر الخارجية ، وتكون غير قادرة على تحقيق مصالحها الاقتصادية والاجتماعية فتنضم هذه الوحدات بعضها الى بعض ويكون اتحادها معا ضرورة ملحة لابد منها لإستقرارها سياسيا واقتصاديا والامثلة على ذلك :

نجد أن سويسرا فى بداية نشأتها كانت تتكون من اتحادات ثلاثة هى : مقاطعات صوابيا **Subia** والالب وشمال ايطاليا ، وكانت قد أنشئت للدفاع عن استقلالها ضد أسرة هابسبرج **Habsburg** واباطرة رومان ، كما ان الاتحاد الهولندى كان ضد فرع اسرة هابسبرج فى اسبانيا **Spanish Habsburg** والاتحاد اوتريخت **(Utrecht)** سنة ١٥٧٩ .

ويمكن القول بأن اساس تكوين الدولة الفيدرالية يرجع الى ضرورة مصالح مشتركة بين الولايات المكونة لها ، وهذه المصالح قد تكون اقتصادية او اجتماعية او سياسية ، فالمصلحة الاقتصادية التى أدت الى اتحاد زولفرين **(Zolleverein)** كانت البداية لتوحيد المانيا فى عهد بسمارك ، والمصلحة السياسية والاجتماعية واضحة فى قيام الولايات المتحدة الامريكية[١] ، واتحاد الإمارات العربية .

**ثانياً : عنصر الاستقلال** : ويتجسد المضمون السياسى لهذا العنصر بوضوح ، فى حالة تكوين الدولة الفيدرالية عن طريق ( تفكك ) دولة موحدة بسيطة ولا سيما فى الدول التى تتميز بواقع التعدد اذا وصلت قومياتها المتباينة الى مرحلة من الوعى السياسى والنضج الاجتماعى تقتنع فيها بأن الاخذ بالنظام

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق . ص ١٢٩ . الراحل الدكتور العمرى ، ص١٠

Grenstein& Polsby., Op. Cit. P. 95—96. Joshi., P.23

الفيدرالى هو الاساس السليم لحل المسألة القومية ، ذلك لانه يعمل على اتاحة الفرصة للتعبير عن مشاعر مواطنى الاقاليم المتميزه .

هذا وان كان العنصران : « الميول الاتحادية » و« نزعة الاستقلال » متلازمين ولابد من توافرهما لقيام الدولة الفيدرالية وبقائها ، غير ان العنصر الاول اكثر قوة وتفوقا على العنصر الثانى ، واشد دفعا لبناء الدولة الفيدرالية واكثر ضمانا لبقائها (١)

وبعد هذا الشرح لتعريف فكرة الفيدرالية وكيفية نشأتها نأتى الى بيان خصائص الدولة الفيدرالية ، وتوضيح كيفية توزيع الاختصاصات بين هيئاتها المركزية وهيئاتها الاقليمية في الولايات ، وذلك في المبحثين التاليين :

المبحث الأول : خصائص الدولة الفيدرالية .

المبحث الثانى : قاعدة توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية .

---

(١) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية : المرجع السابق . ص ٨٠ ، والدكتور طعيمه الجرف : المرجع السابق . ص١٨١ .

Joshi., Op. Cit. P.24

## المبحث الأول

## خصائص الدولة الفيدرالية

هنا نحاول أن نستعرض الخصائص الاساسية للدولة الفيدرالية التى يمكن حصرها فى ثلاث مظاهر وهى **الاتحاد والاستقلال الذاتى والاشتراك** .

### أولاً ـ مظهر الاتحاد
### فى الدولة الفيدرالية

ان فكرة « الاتحاد » تعتبر الأساس الأول الذى ترتكز عليه الدولة الفيدرالية ، والغاية التى ترمى اليها الولايات أو الدول عندما تأخذ بفكرة الفيدرالية لبناء الدولة الجديدة . وتظهر هذه الفكرة بوضوح فى كيان النظام الفيدرالى ، ولاسيما فى التنظيم القانونى والسياسى فى شكل ـ وحدة الشعب والجيش والاقليم والجنسية ـ وفى طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات الأعضاء ، وكذلك فى السياسة الخارجية للدولة الفيدرالية .

من المسلم به أن قيام الهيئات الدستورية للدولة بصورة عامة ، عملية صعبة ودقيقة وهذه العملية تتخذ طابعا خاصا عند بناء الدولة الفيدرالية ، وذلك لما لها من طبيعة قانونية متميزة ( وحدة الاقليم وثنائية الهيئات العامة ) وبغية توضيح فكرة الاتحاد نقوم بدراسة الهيئات الدستورية العليا للدولة الفيدرالية التى تتجلى فيها ظاهرة الاتحاد بكامل ابعادها ، فضلاً عن إشارة موجزة لمظهر الاتحاد في المجال الدولى .

**١ : السلطة التشريعية الفيدرالية :**

درجت معظم الدساتير الفيدرالية فى تنظيمها للسلطة التشريعية على الأخذ بنظام المجلسين دون نظام المجلس الواحد لان نظام المجلسين يتلاءم وطبيعة التكوين القانونى والسياسى للدولة الفيدرالية[١] ، ويطلق على احد المجلسين اسم المجلس

---

(١) Bowie& Friedrich., Op. Cit. P.12.

الأعلى [١] ويمثل الولايات الأعضاء ، وتتساوى الولايات غالبا فى نسبة التمثيل ف هذا المجلس تطبيقا لمبدأ التمثيل المتساوى الذى يمنع طغيان أحدها على الآخر بسبب التفوق السكانى أو الاقتصادى أو غيرهما . ويطلق على المجلس الآخر اسم المجلس الأدنى [٢] . وهو مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ، وتوزع مقاعده على أساس عدد السكان لكل ولاية ، ويمثل الشعب فى الدولة الفيدرالية بأكمله ، لذلك يتفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية وفقا لعدد سكانها [٣] .

هناك تباين ملحوظ بين الدول الفيدرالية فيما يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى ، وقد اختلفت الدساتير الفيدراليه فى تكوينه بشكل يلفت النظر . ففى كندا يتم اختيار أعضاء مجلس الولايات عن طريق التعيين ولمدى الحياة [٤] . أما الدساتير التى تأخذ بنظام الانتخاب أساسا لاختيار أعضاء مجلس الولايات ، فهى أيضا على قدر من الاختلاف فبعضها يتبع اسلوب الانتخاب المباشر عن طريق الاقتراع العام ، وهذا ما يحدث على سبيل المثال فى الولايات المتحدة الامريكية ، والاتحاد السوفيتى ، واستراليا ، وبعضها الآخر يتم انتخابهم من بين أعضاء المجالس التشريعية للولايات مثل فنزويلا [٥] . اما الدستور الفيدرالى لالمانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ فقد نص على أن المجلس الأعلى يتكون من أعضاء يمثلون حكومة الولايات ، فكل ولاية يمثلها عدد من وزرائها .[٣] .

---

(١) يطلق على هذا المجلس اسم مجلس الولايات "Le Bundesrat" فى المانيا الاتحادية ومجلس الشيوخ (Senate) فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ومجلس القوميات فى الاتحاد السوفيتى ، ومجلس المقاطعات فى سويسرا "Le Conseil des Etats"

(٢) يطلق على هذا المجلس اسم مجلس النواب فى كل من الولايات المتحدة الأمريكية House Of Representatives والمانيا الاتحادية (Le Bundestag) ومجلس الاتحاد فى الاتحاد السوفيتى والمجلس الوطنى (Le Conseil National) فى سويسرا .

(٤) المادة ( ١١٠ ) من دستور الاتحاد السوفيتى سنة ١٩٧٧ ، والفقرة (٢) من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية ، والمادة (٣٨) من دستور المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ .

(٤) الدكتور الشافعى محمد بشير : المرجع السابق ص ١٣٧

(٥) Durand., Op. Cit. P. 75., Bowie., Op. Cit. P.68

Durand., Op. Cit. P. 76.

(٦) الدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق ص ١٣٦ ، والمادة ( ٥١ ) من دستور المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ .

وبالنسبة لمبدأ التمثيل المتساوى لم تأخذ به جميع المجالس التشريعية الفيدرالية ، فمن الدول التى راعت تطبيقه الولايات المتحدة الامريكية اذ يمثل كل ولاية فى مجلس الشيوخ عضوان ، وفى الاتحاد السوفيتى يمثل كل جمهورية فيدرالية فى مجلس القوميات اثنان وثلاثون نائبا (١) ومن الدول التى لم تحرص على تطبيق مبدأ التمثيل المتساوى الهند حيث يقوم التمثيل فى مجلس الولايات على أساس عدد سكان كل ولاية ومساحتها وليس على أساس فكرة المساواة القانونية بين الولايات الأعضاء ، وكذلك الحال فى جمهورية المانية الاتحادية حيث أن عدد ممثلى الولايات فى مجلس Bundesrat يتراوح بين ٣ ـ ٥ تبعا لعدد سكان كل ولاية ومساحتها (٢) .

ومما هو جدير بالذكر أن جانبا من الفقه المقارن (٣)قد ذهب إلى أن المجلس الأدنى الذى يمثل الشعب الفيدرالى فى مجموعه هو الذى يعبر عن مظهر الاتحاد ، أما مجلس الولايات فهو على العكس من ذلك يعبر عن مظهر الاستقلال . ولكن يبدو لنا أن مجلس الولايات وإن كان يمثل الولايات ، إلا أنه لا يمكن أن يعبر عن مظهر الاستقلال ذلك لان وجوده داخل البرلمان الفيدرالى بجانب المجلس الأدنى هو تمثيل للولايات الأعضاء جميعها وليس لولاية معينة . ثم إن اتخاذ التشريعات الفيدرالية يتم بموافقة الأغلبية (٤) بمعنى أن أية ولاية لا تستأثر وحدها بهذا الاختصاص ولهذا قد يتعارض عمل قانونى صادر من هذا المجلس مع مصالح ولاية معينة ، وأخيرا فإن البرلمان الفيدرالى يباشر اختصاصاته بمجلسيه الأعلى والأدنى وتسري سلطاته على إقليم الدولة بأسره فمجلس الولايات جزء متمم للجهاز التشريعى الفيدرالى الذي تشترك جميع الولايات فى بنائه (٥)ولهذا كان وجوده

(١) الفقرة الثالثة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٨٧٨ ، والمادة (١١) من دستور الاتحاد السوفيتى سنة ١٩٧٧ .

(٢) الفقرة الثانية من المادة ٥١ دستور المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ والفقرة الثانية من المادة ٨١ من دستور الهند ١٩٤٩ .

(٣) الدكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص٧٧. Durand., Op. Cit. P.15 .

(٤) الدكتور كمال غالى : مبادىء القانون الدستورى والنظم السياسية ، الجزء الثانى ، مطبعة جامعة دمشق سنة ١٩٦٧ ـ ١٩٦٨ ، ص ٧٨ ـ ٨٠ ، والدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق ، ص ١٣٨ والفقرة (٣) من المادة (٥٢) من دستور المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ .

(٥) Ibrahim Darwish., Op. Cit. 207—220.

ودوره فى العمل بهذا الشكل ، يؤكد انه يعبر عن مظهر الاشتراك وليس عن مظهر الاستقلال الا أنه لا جدال فى أن الجهاز التشريعى الاقليمى يمثل مظهر الاستقلال للولايات فى حقيقته .

### ٢ ــ السلطة التنفيذية الفيدرالية :

يختلف تنظيم السلطة التنفيذية فى الدولة الفيدرالية باختلاف شكل نظام الحكم الذى تأخذ به ، ومدى تطبيقه لمبدأ فصل السلطات . ومن المعروف أن الأشكال الرئيسية للحكم فى الدول المعاصرة هى « النظام الرئاسى ، ونظام حكومة الجمعية ، والنظام البرلمانى » .

ففيما يتعلق بالنظام الرئاسى ، نجد انه فى الولايات المتحدة الامريكية تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية وهو الرئيس الأعلى للدولة ويساعده نائبه وعدد من المستشارين . وينتخب الرئيس من قبل الشعب وفق نظام انتخابى خاص مميز ، يمر بمرحلتين : الأولى : وهى مرحلة اختيار المرشحين عن طريق المؤتمرات الحزبية ، أما فى الثانية : فيتم اختيار الرئيس من بين هؤلاء المرشحين ، والرئيس هو الذى يختار ويعين المستشارين ، وكبار موظفى الدولة ، وقضاة المحكمة العليا ، وذلك بمشورة مجلس الشيوخ وبموافقته (١) . كما أن مبدأ الفصل بين السلطات يظهر بوضوح فى النظام الفيدرالى الأمريكى حيث ان أعضاء الحكومة ليسوا بأعضاء فى البرلمان الفيدرالى ، وبالتالى فهم غير مسئولين أمامه بل أمام الرئيس (٢) .

وهناك دول فيدرالية تأخذ بالنظام الرئاسى الا انها تتبع نظام الانتخاب المباشر لاختيار رئيس الدولة كما هو الحال فى كل من البرازيل والمكسيك (٣) .

ومن امثلة نظام حكومة الجمعية نظام الاتحاد السويسرى (٤) فالمجلس

---

(١) الفقرة الأولى من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٨٧٨ .

(٢) Bowie& Fredrich., Op. Cit. 117.
والفقرة (٤) من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٨٧٨ .

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق . ص١٣٩ .

(٤) أنظر فى تفصيل ذلك ، فرناس عبدالباسط البنا ، رئاسة الدولة في الاتحاد السويسرى ، جامعة الأزهر فرع دمنهور ، ١٩٨٦ .

الفيدرالى الذى يتولى اختصاص السلطة التنفيذية ، يتألف من سبعة أعضاء منتخبين بالأكثرية المطلقة من قبل الجمعية الفيدرالية ومدة ولاية المجلس الفيدرالى أربع سنوات ، وتختار الجمعية الفيدرالية أحد أعضاء المجلس الفيدرالى رئيسا للاتحاد لمدة سنة واحدة . ولا نجد فى هذا النظام أثرا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات ، لان المجلس الفيدرالى هو الجهاز التنفيذى وينتخب من قبل البرلمان ويحق لأعضائه دخول المجلسين والاشتراك فى المناقشات (١).

وفيما يختص بالنظام البرلمانى نجد من امثلته ، نظام الحكم فى جمهورية المانيا الاتحادية ، اذ يتولى السلطة التنفيذية فيها رئيس الدولة ويساعده أعضاء الحكومة الفيدرالية ، وينتخب الرئيس بواسطة « مؤتمر » يضم أعضاء المجلس التشريعى الأدنى وعددا مساويا من أعضاء تختارهم المجالس التشريعية للولايات .. ويقوم البرلمان الفيدرالى بانتخاب رئيس الحكومة الفيدرالية بناء على اقتراح من رئيس الدولة. اما الوزراء فيتم تعيينهم من قبل رئيس الدولة استنادا الى اقتراح رئيس الحكومة (٢) .

ومن الثابت أن أعضاء السلطة التنفيذية هم الذين يتولون الوظيفة الادارية على نطاق اقليم الدولة الفيدرالية ، وذلك تأكيدا لمظهر الوحدة فيها . ويتم ذلك اما بأسلوب الادارة المباشرة وإما باسلوب الادارة غير المباشرة . واما بطريق يجمع بين هذين الاسلوبين ونوضح هذه الاساليب فيما يلى :

**أ ـ أسلوب الادارة المباشرة :** تقوم السلطة التنفيذية الفيدرالية وفقا لهذا الاسلوب بتنفيذ القوانين والقرارات المركزية بنفسها ، وذلك عن طريق ادارات خاصة تابعة لها فى الولايات ، ويتميز هذا الاسلوب بامكانية تنفيذ القرارات الفيدرالية بشكل سليم ، وعلى وجه الدقة والسرعة ، الا انه من ناحية أخرى يرهق ميزانية الدولة (٣)، ويثير النزاع بين الحكومة المركزية وحكومات

---

(١) Hauriou (A)., Op. Cit. P.445.

(٢) الدكتور اسماعيل ميرزا : المرجع السابق ص ٢٧٨ والمواد من دستور جمهورية المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ .

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق ١٤١ والدكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق ، ص ١٨٥ .

الولايات من حيث كيفية التنفيذ والجهة المعينة له . (١) .

**أسلوب الادارة غير المباشرة** : « هيئة التنفيذ أو الادارة الاتحادية الوسطى » (٢) ، وفيه لا تملك الحكومة المركزية ادارات خاصة تابعة لها فى الولايات ، لذلك تقوم بأداء نشاطها الادارى عن طريق الهيئات التنفيذية للولايات وتحت اشراف ورقابة الحكومة الفيدرالية .

يذهب أغلب الفقهاء (٣) ، إلى أن من شأن هذا الأسلوب تحقيق الانسجام بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات وتقليل نفقات التنفيذ ، إلا أننا لا نؤيد هذا الاتجاه حيث ان هذا الاسلوب قد يؤدى الى توسيع سلطات الاشراف والرقابة المركزية على حكومات الولايات ، والى تقييد مجال الاستقلال الذاتى للولايات ، وبالتالى يثير نوعا من عدم الانسجام وبطء فى التنفيذ .

وأخيراً نرى أن ايكال هذه المهام إلى الولايات قد تؤدى الى زيادة مرافقها ومؤسساتها وبالتالى زيادة فى نفقاتها .

جـ ـ **أسلوب الادارة المختلطة** : يجمع هذا الاسلوب بين الطريقتين السابقتين ، ويتم بموجبه تنفيذ القرارات الفيدرالية من قبل الموظفين الفيدراليين بالاشتراك مع موظفى الولايات ، ويكون لموظفى الحكومة المركزية تنفيذ المسائل الهامة التى تحتاج الى سرعة التنفيذ ، وما عداها يوكل أمر تنفيذها الى الولايات ويلمس مثل هذا التعاون فى خدمات بوليس الولايات المتحدة الأمريكية ، هناك بوليس فيدرالى لتنفيذ القوانين الفيدرالية وهناك بوليس تابع للولايات لتنفيذ قوانينها (٤).

---

(١) "Dit Execution au Administration Federal Mediate Durand., Op. Cit, 62.

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق ١٤١ ، والدكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق ، ص ١٨١ ، والدكتور اسماعيل ميرزا : المرجع السابق ، ص ٢٠١ .

(٣) Bowie&Friedrich., Op. Cit. P.140

(٤) Wheare (K.C)., Federal Government. London. P.276

## ٣ ـ الهيئة القضائية الفيدرالية :

يتم توزيع الاختصاصات بين الهيئات الفيدرالية وهيئات الولايات وفق نصوص دستورية صريحة لتحقيق التعاون والانسجام بين الطرفين ، ولكن ـ ووفقا لطبائع الأشياء ـ يحتمل حدوث منازعات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات ، أو بين بعضها وبعض ، أو بين أفراد ينتمون إلى ولايات مختلفة ، فهذه المنازعات لا يمكن ان تعتبر محلية ، لانها لا تقتصر على حدود ولاية معينة ، وانما تتجاوزها الى غيرها .. ثم ان الولايات الأعضاء ليست تابعة للحكومة المركزية عن طريق التسلسل الادارى ولذلك لا يمكن ان تحسم هذه المنازعات وفق قواعد القانون الادارى ، كما انه من الصعب الفصل فيها بناء على قواعد القانون الدولى ، لانها منازعات داخلية تدخل فى نطاق القانون الداخلى ( القانون الدستورى ) .[1] .

هذه المسائل القانونية وغيرها من الأمور القضائية تحتم وجود نظام قضائى ذى طابع خاص تمثله هيئة قضائية فيدرالية تشمل الدولة كلها ، وتكفل الحدود الفاصلة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات أو بين الولايات بعضها وبعض ، وتحدد مجالات نشاطها ، وتحسم النزاع الحاصل بين الأفراد الذين ينتمون الى ولايات مختلفة .

ولذلك نجد أن أغلب الدساتير الفيدرالية تنص على تنظيم القضاء الفيدرالى ، وتقرر السلطة التشريعية المركزية بقانون فيدرالى شكله،ودرجات محاكمه ، واختصاصاته[2] . ويطلق عليه فى الغالب المحكمة العليا كما هو الحال فى الولايات المتحدة الامريكية وكندا والهند . وفى سويسرا تسمى المحكمة الاتحادية ، أما فى المانيا الاتحادية فتسمى المحكمة الدستورية الاتحادية[3] .

وعلى سبيل المثال نلاحظ أن القضاء الفيدرالى فى الولايات المتحدة الأمريكية يقوم على ثلاثة مستويات : محاكم الدرجة الأولى وهى محاكم المقاطعات

---

(١) ديران ، المرجع السابق ، ص٦٥ ـ ٦٧ .

(٢) الدكتور محمد أنور عبد السلام ، المرجع السابق ، ص١٢٥ .

(٣) الدكتور اسماعيل ميرزا ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .

District—Court تليها محاكم الاستئناف الاقليمية Courts Of Appeals ، ثم المحكمة العليا Suprem Court .

وهى المحكمة الوحيدة انشأها الدستور الفيدرالى . أما سائر المحاكم الفيدرالية فقد انشأتها قوانين الكونجرس تنفيذا للدستور وتتألف المحكمة العليا منذ سنة ١٩٦٩ من تسعة قضاة بجانبهم رئيس المحكمة Chief Justice وهذا العدد حدده الكونجرس ويتم تعيينهم لمدى الحياة من قبل رئيس الجمهورية بالاتفاق مع مجلس الشيوخ(١) . غير ان الهند على الرغم من تطبيقه للنظام الفيدرالى ومبدأ ازدواجية السلطة السياسية ، فإن نظامه القضائى نظام موحد وليس ثنائيا ، هذا ولا يقتصر الاختلاف بين النظم الفيدرالية على وجود القضاء الفيدرالى أو عدم وجوده بل يتعداه أحيانا الى اختصاصات المحكمة الفيدرالية العليا ، فنلاحظ ان المحكمة الاتحادية فى سويسرا ليس لها الحق فى الغاء القوانين المركزية على حين لها ان تحكم ببطلان القوانين المحلية . أما فى الولايات المتحدة الامريكية فتشمل سلطات المحكمة العليا التشريعات الصادرة من الكونجرس الفيدرالى والتشريعات الاقليمية .

## ٤ : مظهر الاتحاد فى المجال الدولى :

ان من أهم ما يترتب على قيام الدولة الفيدرالية ما يلى :

أ ـ فناء الشخصية القانونية الدولية للولايات أو الدول الأعضاء المكونة لها .

ب ـ ظهور الدولة الفيدرالية فى نطاق القانون الدولى العام بطابع الوحدة والمركزية .

فالدولة الفيدرالية هى التى تملك وحدها الشخصية الدولية ، وتتحمل المسئولية الدولية عن الولايات ، ولا تدع الدساتير الفيدرالية غالبا للولايات

(١) الدكتور حسن زكريا : مقال بعنوان « المحكمة العليا الأمريكية » مجلة ديوان التدوين القانونى ، العدد الأول ، حزيران ١٩٦٦ ، بغداد ص ١ ـ ٣٤ .

الأعضاء حق التمثيل الدبلوماسى أو سلطة اعلان الحرب أو ابرام المعاهدات ولا يخاطب القانون الدولى العام الولايات لانه ليس لاى من الولايات الشخصية الدولية .

وما هو جدير بالاشارة إليه أن فى الاتحاد السوفيتى للولايات الأعضاء فى الدولة الفيدرالية اقامة العلاقات الدبلوماسية ، فان كلا من جمهوريات الاتحاد السوفيتى لها هذا الحق « يحق للجمهورية المتحدة ان تقيم علاقات مع الدول الأجنبية وتعقد معها المعاهدات وتتبادل واياها الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين ، وتشارك فى نشاط المنظمات الدولية » المادة ٧٩ من دستور الاتحاد السوفيتى لسنة ١٩٧٧ ، هذا وقد مارسته فعلا جمهورية روسيا البيضاء ( بيلورسيا ) وجمهورية ( اوكرانيا ) والى حد وجودهما كأعضاء فى هيئة الأمم المتحدة ، ومنظماتها المتخصصة .

وينتج عن هذا أن الولايات لا تستطيع أن تتمسك بقواعد القانون الدولى للدفاع عن استقلالها وامتيازاتها وهذا الأمر يتفق مع التكوين القانونى للدولة الفيدرالية باعتبارها دولة واحدة وتقوم على أساس قواعد القانون الدستورى وليس على قواعد القانون الدولى . هذا الى أن العلاقات الخارجية متعلقة بمصالح الشعب الفيدرالى فى مجموعه، لهذا لابد من أن تواجه بشكل من المركزية والوحدة ، بعيدا عن التردد والتناقض(١) .

وعند النظر فى تطبيق النظام الفيدرالى نجد أن بعض الولايات فى الدولة الفيدرالية يتمتع ببعض الحقوق الدولية ، كحق ابرام المعاهدات غير السياسية(٢) ولكن ذلك لا يجعل منها شخصية دولية مستقلة ذات سيادة ، نظرا لأنها تخضع فى مباشرتها لهذه الاختصاصات الدولية لقواعد القانون الداخلى « الدستور الفيدرالى » أى أن هذه الحقوق مستمدة ومحددة فى القانون الداخلى وليس فى القانون الدولى(٣) على ذلك فان الحكومة الفيدرالية تحتفظ لنفسها فى جميع

---

(١) Durand., Op. Cit. P.39.

(٢) الفقرة (٣) من المادة ٣٢ فى دستور المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ .

(٣) الشافعى محمد بشير ، المرجع السابق ، ص ١١٨ ، ١٤٨ .

الحالات بحق ممارسة الاختصاصات الدولية عن طريق هيئاتها الفيدرالية ، باعتبارها حقوقا ثابتة ممنوحة لها دستوريا وهى لا تخضع فى ممارستها اياها لاى قيد عدا الحدود المرسومة لها فى الدستور الفيدرالى .

## ثانياً ــ الاستقلال الذاتى

ان مظهر الاستقلال الذاتى الاقليمى للولايات يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للولايات ، ويعمل على اقرارها وتثبيتها ، ومن ثم المحافظة عليها وحمايتها (١) ويفرض هذا المظهر وجوده فى كلتا الحالتين اللتين تنشأ فيها الدولة الفيدرالية حالة التكتل وحالة التفكك .

ففى حالة تكوين الدولة الفيدرالية عن طريق انضمام عدة دول أو ولايات كانت في الأصل مستقلة عن بعضها ، نجد ان كلا منها تدافع عن استقلالها وتهدف الى ان لا تنال الدولة الجديدة منها الا القدر الضرورى لبنائها وبقائها ، (٢) وأما مظهر الاستقلال الذاتى فى حالة انشاء الدولة الفيدرالية عن طريق تفكك دولة موحدة الى ولايات فيدرالية فان الدولة الموحدة ما كانت لترضى بالتفكك الا استجابة لرغبة سكان تلك الولايات فى الاستقلال الذاتى والابتعاد عن نظام المركزية وبالتالى فإن هذه الولايات لا تقبل اية سيطرة أو تقيد لاستقلالها إلا بنص قانونى وفى الحدود الضرورية للحفاظ على بقاء الدولة الفيدرالية واستمرارها . والركن الأساسى فى هذا الاستقلال ، ان تكون للولايات الفيدرالية هيئاتها الدستورية الخاصة بها ، بمعنى ان تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع ان تعينها أو تعزلها او توجهها ما دامت تباشر اختصاصاتها وفقا لهذا الاستقلال (٣). وعلى هذا الأساس تتمتع كل ولاية من الولايات الاعضاء باستقلال دستورى وتنظيم ذاتى . (Auto Organisation) .

فبالنسبة للاستقلال الدستورى فانه يتجسد فى وجود سلطة تأسيسية (٤)

---

(١) الدكتور محمد حسن الابيارى : المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، سنة ١٩٧٨ ، ص ١٥٧ .

(٢) Joshi., Op. Cit. P.24 .

(٣) Durand., Op. Cit. P.23.

(٤) الدكتور اسماعيل ميرزا : المرجع السابق . ص٢٠٣ Durand., Op. Cit. P.32.

تقوم بوضع الدستور الاقليمى باستقلال تام دون حاجة الى تصديق الحكومة المركزية (١)، ففى الولايات المتحدة الامريكية تنشأ السلطة التأسيسية اما من المجلس التشريعى الاقليمى ذاته (Provincal Congress) ، وإما عن طريق انتخابات خاصة ، تهدف الى تكوين جمعية تأسيسية داخل المجلس التشريعى الاقليمى (٢) وفى جمهوريات الاتحاد السوفيتى للسوفييت الأعلى للاقليم الفيدرالى وحده ان يشرع دستور الاقليم (٣). ومع ذلك فان هذا الوضع ليس بقاعدة مطلقة ، بل فى بعض الدول الفيدرالية يضيق هذا الاستقلال الدستورى ، كما هو الحال فى كندا فيذكر الفقيه « (Dicey. P. 34) انه فى كندا يجوز للبرلمان الاقليمى ، تعديل دستور الولاية ذاتها بقانون ، ولكن هذا التعديل يخضع – شأنه شأن التشريعات الاقليمية الأخرى – لتصديق الحكومة الفيدرالية والتى لها عدم اقرار التعديل ذلك بمقتضى الفقره الاولى من المادة ٩٢ من قانون ١٨٦٧ .

اما بالنسبة للتنظيم الذاتى ، فنلاحظ أن ما يترتب على هذا الاستقلال الذاتى هو تمتع ولايات الدولة الفيدرالية بسلطات فى مجالات مختلفة مثل ( التشريع . الادارة . القضاء ) وتباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية على النحو التالى :

## ١ : الهيئة التشريعية الاقليمية :

إلى جانب البرلمان الفيدرالى توجد فى كل ولاية فيدرالية هيئة تشريعية اقليمية ، ففى الولايات المتحدة الأمريكية تملك كل ولاية هيئة تشريعية يطلق عليها اسم المجلس التشريعى وهى غالبا ما تتكون من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، اذ تنص الفقرة ( ١ ) من المادة الرابعة من دستور ولاية كاليفورنيا سنة ١٨٧٩ المعدل فى سنة ١٩٦٦ على ان «The Legislative Power of This State Is Vested In The California Legislature Which Consists Of The Senate And Assembly..»

---

(١) Hauriou (A). Op. Cit. P.155.

(٢) Denisov., Op. Cit. P.100.

(٣) مؤلف : السوفيتات هيئات السلطة الشعبية فى الاتحاد السوفيتى : المرجع السابق . ص٢٢٢ .

الا انه تشذ ( ولاية نبراسكا ) فى الولايات المتحدة الامريكية عن هذا الوضع ، حيث تأخذ بنظام المجلس الواحد .

اما الدستور الهندى سنة ١٩٤٩ فالمادة ١٦٨ منه تنص على أن لكل ولاية هيئة تشريعية اقليمية ، تتكون فى بعض الولايات من المجلسين ، الجمعية التشريعية (Legislative Assembly) والمجلس التشريعى (Legislative Council) وفى بعضها الاخر من المجلس الواحد ويطلق عليه اسم الجمعية التشريعية . ويتم اختيار أعضاء الهيئة التشريعية على أساس الانتخاب العام المباشر . ( المادة ١٧٠ ) .

## ٢ : الهيئة التنفيذية الاقليمية :

إلى جانب الهيئة التشريعية الاقليمية ، للولاية هيئة تنفيذية تتولى توجيه شئون الادارة وتنفيذ التشريعات المركزية والقوانين المحلية . ويتم اختيار أعضاء هذه الهيئة فى الغالب بالانتخاب ، وذلك اما عن طريق المجالس التشريعية فى الولايات ، واما عن طريق انتخاب مندوبين داخل الولاية[١] وفى أحيان أخرى تقوم الحكومة المركزية بتعيين رؤساء وأعضاء الهيئات التنفيذية الاقليمية ، جاء فى المادة ( ١٥٥ ) من دستور الهند ١٩٤٩ ما يلى « يعين الرئيس حاكم الولاية ببراءة يصدرها ممهوره بإمضائه وخاتمه » .

ففى الولايات المتحدة الامريكية للسلطة التنفيذية فى كل ولاية رئيس يسمى الحاكم ، ويعين الحاكم فى بعض الولايات عن طريق الانتخاب من قبل المجلس التشريعى للولاية ، وفى بعضها الاخر عن طريق انتخاب مندوبين ، اذ جاء فى الفقرة ( ١ ) من المادة ( ٥ ) من دستور كاليفورنيا ١٨٧٩ المعدل ١٩٦٦ ما يلى :

«The Supreme Exccutive Power Of This State Is Vested In The Governer» وفى الهند لكل ولاية هيئة تنفيذية ؛ تتكون من حاكم الولاية ويعاونه عدد من الوزراء ، يرأسهم رئيس الوزراء . ووفقا للمادة ( ١٥٣ ) من الدستور الهندى سنة ١٩٤٩ يعين الحاكم من قبل رئيس الجمهورية ، وليس ثمة

---

(١) Durand., Op. Cit. P. 33—34.

ما يمنع من تعيين شخص واحد حاكما لولايتين أو أكثر ، ورئيس وزراء الولاية يتم تعيينه من قبل حاكم الولاية ، اما الوزراء فيتم تعيينهم من قبل الحاكم بناء على مشورة رئيس الوزراء ( المواد ١٥٨ ، ١٦٤ من دستور الهند ١٩٤٩ . وفى فنزويلا يعهد بتعيين المحافظين وأعضاء الهيئات التنفيذية للولايات الى رئيس الجمهورية (١) ومن غير شك أن قيام الحكومة المركزية بتعيين رئيس الهيئة التنفيذية . أو أعضاء الهيئة التنفيذية الاقليمية ، لا يخلو من خطر على الاستقلال الذاتى للولايات ، ذلك ان الحكومة المركزية فى حالة تدخلها فى اختيار أعضاء الهيئة التنفيذية المحلية قد تؤثر فى انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية ، الأمر الذى يترتب عليه خطورة تهدد كيان الولايات الأعضاء ، وتغير الفكرة المعتادة عن الدولة الفيدرالية التى تقوم أساسا على ضمان استقلال داخلى للولايات .

## ٣ : القضاء الاقليمى :

أما فيما يتعلق بالقضاء الاقليمى فى الدول الفيدرالية ، فيلاحظ ان لكل اقليم نظامه القضائى الخاص ، وفقا لدستوره ، ولاشك ان المعيار الحاسم فى وجود الاستقلال القضائى (Autonomie Juridiction) يكمن فى استطاعة محاكم الولايات اصدار احكام لا يمكن الطعن فيها امام اية محكمة أخرى خارج حدودها . وهذا ما نلمسه فى الولايات المتحدة الامريكية حيث أن السلطة القضائية فى الولاية تتولاها المحكمة العليا ، ومحاكم الاستئناف ، والمحاكم الرئيسية ، والمحلية ، ومحاكم البوليس ، فالمادة السادسة من دستور ولاية كاليفورنيا سنة ١٩٧٩ المعدل تقضى ما يلى : الفقرة ( ٢ ) « تتكون المحكمة العليا من كبير قضاة كاليفورنيا ويساعده ستة من القضاة ويدعو رئيس المحكمة ـ المحكمة للانعقاد فى أى وقت .. وتصدر الأحكام بأغلبية أربعة أصوات .. الفقرة ( ٣ ) تقسم الهيئة التشريعية الولاية الى دوائر تتضمن محكمة استئنافية من قسم واحد أو متعددة الأقسام . ويتكون كل قسم من رئيس محكمة وعضوية قاضيين . ويكون لكل قسم سلطة المحكمة الاستئنافية ، وتعمل بنظام المحكمة التى تشكل من ثلاثة

---

(١) Durand., Op. Cit. 34.
Ed Reinecke And James R. Mills., Constitution Of The United States. 1973. P148—152

قضاة ، وتصدر الأحكام بأغلبية صوتين . الفقرة ( ٤ ) تنشأ محكمة رئيسية فى كل مدينة وتشكل من قاضٍ واحد أو أكثر . والفقرة ( ٥ ) ينص التشريع على المحاكم المحلية ومحاكم البوليس ، ويكون للمدينة محكمتها ، ويجوز ان تشكل المحكمة المحلية أو محاكم البوليس من قاضٍ واحد أو أكثر ، وتنشأ محكمة محلية فى كل ضاحية تعدادها ٤٠ ألف نسمة وكذلك تنشأ محكمة بوليس لنفس العدد أو أقل ووفقا لما يحدده التشريع » .[١]

وكذلك الحال فى الاتحاد السويسرى فبجانب المحكمة الفيدرالية هناك لكل مقاطعة محاكمها ونظامها القضائى الخاص . وبصورة عامة فان لكل مقاطعة محكمة عليا ، ومحكمة مدنية ومحكمة جنائية ، هذا الى جانب وجود المدعى العام وقاضٍ للتحقيق .

## ثالثاً : مظهر الاشتراك
## فى الدولة الفيدرالية

ان مظهر الاشتراك فى الدولة الفيدرالية ، ما هو الا مجمل العوامل والظروف التى تدعو الى تحقيق الانسجام وتوثيق الارتباط بين عنصرى الفيدرالية « الاتحاد والاستقلال الذاتى » كما تساعد على تنظيم الدولة الفيدرالية على نمط يظهرها بشكل دولة واحدة .

وهذا المظهر ما هو الا تعبير عن جوهر الدولة الفيدرالية كدولة واحدة . حيث يترتب على غيابه تحول الدولة الفيدرالية الى دولة موحدة ؛ بسيطة أو الى أى شكل آخر من اتحادات الدول .

ويبدو مظهر الاشتراك كمبدأ أساسى فى تنظيم الدولة الفيدرالية فى المجالات التالية :

أولًا : قيام كل ولاية بممارسة سلطات الدولة بالاشتراك مع الحكومة المركزية واشتراكهما معا فى تكوين الادارة العليا للدولة الفيدرالية ، وذلك عن طريق اسهامها فى وضع القوانين والقرارات المركزية بواسطة مجلس الولايات

---

(١) Ferguson&Mchenry., Op. Cit. P.48.

داخل البرلمان الفيدرالى ، ويبرز هذا المظهر بوضوح عند الاخذ فى تكوين مجلس الولايات بمبدأ التمثيل المتساوى والتقيد بشرط الاجماع عند اصدار التشريعات والقرارات المركزية وعدم الاكتفاء بصفة الأغلبية(١) .

ثانياً : مشاركة الولايات عند تعديل الدستور الفيدرالى ، فان أغلب الدساتير الفيدرالية تشترط مشاركة الولايات وأخذ موافقتها فى تعديل دستور الدولة ، فضلا عن موافقة البرلمان الفيدرالى بمجلسيه ، وذلك للحيلولة دون تغير النظام القانونى والكيان السياسى للولايات عن طريق التفسير المتحيز لصالح الحكومة الفيدرالية .

ثالثاً : لا ينص الدستور الفيدرالى فى الغالب على اقامة جهاز منفصل لاجراء الانتخابات العامة ، ويتم اختيار مرشحى رئاسة الدولة ونوابهم وأعضاء البرلمان المركزى فى انتخابات عامة تجرى فى جميع الولايات . معنى ذلك ان حكومات الولايات ومواطنيها تشارك فى قيام مؤسسات الدولة الدستورية (٢) .

رابعاً : تشارك الولايات الأعضاء فى بناء كيان الدولة ، وذلك عن طريق تزويد هيئاتها ومؤسساتها ودوائرها المركزية بالموظفين والعاملين(٣) .

---

(١) . Durand., Op. Cit. P.20.

(٢) Burdeau., Op. Cit. P.500.

(٣) الدكتور اسماعيل ميرزا: المرجع السابق ، ص ١٨٦ .

## المبحث الثانى

# قاعدة توزيع الاختصاصات
# فى الدولة الفيدرالية

ان مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات . من الموضوعات الأساسية والدقيقة فى النظام القانونى للدولة الفيدرالية ؛ لانها تمس طبيعة العلاقات القانونية والسياسية بين الجانبين ، كما أن حصر المسائل التى تدخل فى مجال اختصاص أى من الطرفين كما ونوعا ، وكيفية تقييم أهميتها وطرق توزيعها تكتنفه الصعوبة والتعقيد ، ولهذا فاننا لا نقتصر فى هذا المبحث الحديث عن الأساليب التى اتبعتها الدساتير المختلفة فى توزيع الاختصاصات بل نحاول أن ندرس أيضا مدى تقيد الحكومة المركزية بالقواعد والأسس التى تنظم وتوزع الاختصاصات ، وذلك فى المطلبين التاليين :

## المطلب الأول

## طرق توزيع الاختصاصات
## فى الدولة الفيدرالية

تختلف دساتير الدول الفيدرالية فى معالجتها لمسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات وذلك تبعا للمذهب السياسى والاقتصادى الذى تتبناه الدولة والظروف والعوامل التى أحاطت بنشأتها ، ويمكن حصر طرق التوزيع على النحو الاتى :

### ١ : الاختصاصات المطلقة :

يحدد الدستور الفيدرالى بمقتضى هذه الطريقة اما اختصاصات السلطة الفيدرالية على سبيل الحصر واما اختصاصات حكومات الولايات .

أ ـ اما حصر اختصاصات السلطات الفيدرالية : فيكون تحديد المسائل التى تدخل فى إختصاص الحكومة الفيدرالية على سبيل الحصر ، ويترك ما عداها لاختصاص الولايات ، ويترتب على ذلك ان يكون اختصاصات الولايات هو الأصل واختصاص الحكومة الفيدرالية هو الاستثناء ويتفق هذا الأسلوب مع الظروف التاريخية التى ولدت فيها فكرة الدولة الفيدرالية ففيه تغليب لمظهر الاستقلال الذاتى للولايات . ولهذا فان أغلب الدول الفيدرالية أخذت بهذه الطريقة ومنها سويسرا . والمكسيك . والأرجنتين[١] .

وعلى الرغم من تحديد الدستور لاختصاصات الحكومة الفيدرالية على سبيل الحصر ، فاننا نجدها فى ظروف معينة قد تتجاوز النطاق المرسوم لها[٢] . وتتدخل فى اختصاصات الولايات . وهذا الأمر يظهر جليا فى النظام الفيدرالى للولايات المتحدة الامريكية ، حيث تلجأ الحكومة الفيدرالية منها الى طرق شتى لتقليص اختصاصات الولايات ، وتركيز السلطات فى يدها ومن بين هذه الطرق :

ـ قيام المحكمة العليا بالتوسع فى تفسير النصوص الدستورية بشكل يتفق مع سياسة التركيز ومصلحة اختصاصات الحكومة المركزية ، وذلك بتطبيقها مبدأ الاختصاصات الضمنية(The Doctrine Of Implied Power)[٣] .

ـ اعتماد الحكومة الفيدرالية على السياسة المالية للحد من اختصاصات الولايات وذلك عن طريق منح المعونات المشروطة (Conditional Grants) أو المعونات المخصصة (Grants Subsidie) لتمويل مشروعات الولايات أو لسد العجز فى خزائنها[٤] .

ـ لم يقتصر دور الحكومة المركزية فى سياستها التركيزية على المحكمة العليا وعلى سياستها المالية بل لجأت أيضا الى الطرق القانونية المشروعة والصريحة للحد

---

(١) الدكتور اسماعيل ميرزا : المرجع السابق ، ص ١٨٠ والدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

(٢) Durand., Op. Cit. P. 44, 148—149.

(٣) Wheare,. P.252.

(٤) الدكتور الشافعى محمد بشير : المرجع السابق ، ص ١٢٨ .

من سلطات الولايات ، وذلك عن طريق تعديلات دستورية ، ومثالها التعديل السادس عشر - عام ١٩١٣ - للدستور الأمريكى ١٧٨٧ ؛ ووفق هذا التعديل تنص المادة ( ١٦ ) من الدستور ما يلى : « للكونجرس بمقتضاه سلطة فرض الضرائب على الدخل وجبايتها ايا كان مصدر الدخل ، بغير أن توزع نسبيا على الولايات المختلفة ، ودون مراعاة لأى احصاء أو تعداد » .

ب - واما حصر اختصاصات الولايات فيكون بأن يحدد الدستور الفيدرالى اختصاصات الولايات على سبيل الحصر دون التعرض لاختصاصات الحكومة المركزية . ومعنى ذلك ان يكون اختصاص الحكومة الفيدرالية عاما ويصبح اختصاص الولايات محددا وتتفق هذه الطريقة فى توزيع الاختصاصات مع السياسة التركيزية التى قد تنتهجها الحكومة الفيدرالية ذلك لان الولايات لا تستطيع أن تدخل فى اختصاصاتها مسائل جديدة .

## ٢ : حصر اختصاصات الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات :

تقوم هذه الطريقة على أساس تحديد اختصاصات كل من الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات على سبيل الحصر ، وذلك عن طريق تنظيم قوائم فى صلب الدستور تتضمن اختصاصات كل من الطرفين . وما يعيب هذه الطريقة انها قد لا تواكب تطور الحياة ، وما يستجد فيها من مسائل جديدة لم يتناولها الدستور بالتنظيم مما يكون سببا فى اثارة المنازعات بين الطرفين ، ولكن بعض الدساتير الفيدرالية قد عملت على تلافى هذا النقص فأسندت الاختصاص فى جميع المسائل التى لم يرد بشأنها النص الى الحكومة الفيدرالية[١] .

## ٣ : الاختصاصات المشتركة :

تلجأ بعض الدساتير الفيدرالية الى تحديد اختصاصات أحد الطرفين ، أو تحديد اختصاصاتها ، ثم تحدد مجموعة من المسائل يشترك الطرفان فى تنظيمها

---

(١) Wheare., P.255. Joshi, P.255

ومباشرتها[1] كأن تكون هناك اختصاصات اختيارية تختص بها الحكومات الفيدرالية ، وفى حالة عدم ممارستها يكون من حق كل ولاية أن تصدر تشريعات بشأنها ، أو قد تضع الحكومة الفيدرالية المبادىء العامة وتترك للولايات وضع القواعد التكميلية واجراءات تنفيذها ، وأخيراً فهناك حالات تنظمها قوانين الولايات ولكن مضمونها لابد أن توافق عليه احدى الهيئات الفيدرالية ولو بشكل ضمنى[2] .

## المطلب الثانى

## مدى تقيد الحكومة الفيدرالية بقواعد الاختصاص

يذهب الفقه المقارن[3] إلى أن هناك اتجاها فى سياسة الدولة الفيدرالية نحو المركزية وتوسيع سلطاتها على حساب استقلال الولايات الأعضاء ، وذلك باتباع السياسه التركيزية وتبنى مبدأ التدخل في الشؤون الخاصة للولايات، ولبيان مدى التزام الحكومات المركزية بقواعد الاختصاص أو مدى خروجها عليها ، فاننا نعرض النقاط التالية :

**١ ـ الاشراف والرقابة** : بما ان الدولة الفيدرالية دولة واحدة ، وأن السلطة الفيدرالية فيها فى مركز قانونى أعلى وأقوى من حكومات الولايات ، فإن من حقها الاشراف والرقابة على الولايات فى حدود الدستور الفيدرالى . ومن هنا يمكن القول بأن كل زيادة فى سلطات الحكومة المركزية لا تعنى بالضرورة تجاوزا على سلطات الولايات ، بل ان كل ما فى الأمر هو استعمالها لحقها فى ممارسة سلطة الرقابة طالما ان تلك الممارسة لا تخرج عن النطاق الذى يسمح به الدستور .

---

(١) المادة ٧٤ من دستور المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ المعدل ، والمادة ٢٤٦ من دستور الهند سنة ١٩٤٩ .

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق . ص١٣٣ ، والدكتور اسماعيل ميرزا المرجع السابق . ص ١٩١ ـ ١٩٢ ، والدكتور كمال غالى : المرجع السابق ، ص ٨١ ـ ٨٢ .

Durand., P.44.

(٣) محمد كامل ليلة : المرجع السابق . ص ١٥٤ Wheare., P.252 .

ثم ان التوسع والتطور فى اختصاصات الدولة المركزية لا يقتصر فى العلاقة بين السلطة الفيدرالية وبين الولايات الفيدرالية بل أصبح أمرا مسلما به حتى بين سلطات الدولة الدستورية المركزية ذاتها من حيث تدخل بعضها فى اختصاصات البعض الاخر وهذا شيء لا مفر منه حسب رأى قاضى المحكمة العليا الأمريكية Housis .D. Brsndies بل المهم هو « الحيلولة دون ممارسة سلطة تحكمية » من قبل احداها تجاه الأخرى لانه وفق رأيه « الاحتكاك الذى لا مفر من حدوثه نتيجة توزيع سلطات الحكومة بين أقسامها الثلاثة ، من شأنه أى ينقذ الشعب من الحكم الاتوقراطى »(١) والأمثلة على موضوعنا وحق الحكومة المركزية فى التدخل فى اختصاصات الولايات الفيدرالية حفاظا للوحدة والاستقرار وسيادة الدستور فى الدولة :

ـ فى سنة ١٨٣٢ تبنت ولاية كارولينا الجنوبية نظرية حق الولايات فى الاعتراض على القوانين الاتحادية ، واصدرت بالفعل تشريعا من مقتضاه الغاء القوانين الاتحادية لسنة ١٨٢٨ الخاصة بالتعريفة الاتحادية ، وبادر الرئيس جاكسون بتحدى هذا التصرف وقال « ان سلطة الالغاء لا تتفق مع وجود نظام الحكم الفيدرالى وتتعارض صراحة مع نص الدستور وروحه ، ولا تتفق والمبادىء التى قام عليها .. لذلك أرسل بالفعل السفن الى ميناء Charleston لتنفيذ التعريفة الفيدرالية ... » .

ـ قضت المحكمة العليا فى الحكم الصادر ١٩٧٢ (Dunn V. Blumstein. 1972) أن مطلب الاقامة كشرط للتصويت يعد مطلبا اخر غير دستورى وفيه قيد على « الحق الأساسى الشخصى فى السفر »(٢) .

ـ وفي قضية (Memorial Hospital V. Maricopo County. 1974) قضت المحكمة العليا ان شرط الاقامة لفترة معينة فى اريزونا للحصول على خدمات العلاج المجانى هو « عقوبة على الفقراء فى ممارستهم حق الهجرة من مكان

---

(١) Pritchett. P.271—275

(٢) Wheare. P.275

الى آخر أو الاقامة فى الولاية» «Penalizes Indigents For Exercising Their Right
. To Migrate To And Settle In That State

٢ ـ **الظروف العملية** : تتأثر الدول الفيدرالية كغيرها من الدول والمجتمعات بالتطورات الدولية والأحداث العالمية فضلا عن مشاكل الحياة الداخلية ولابد من مواجهتها بشيء من المركزية ووحدة العمل ؛ وبناء على ذلك إتسعت فعلًا سلطات الحكومات المركزية في الدول الفيدرالية بمرور الزمن ، وقد أشار الفقهاء والكتاب الى هذه الظاهرة وحددوا أسبابها ودوافعها حيث ارجعوها الى عدة عوامل منها كما يقول الفقيه "Wheare" : الحروب ، والأزمات المالية ، والتطورات الصناعية والنمو الاجتماعى . ويذكر الاستاذ فيل **(Vil)** العوامل التى أثرت على التطبيق الفيدرالى في الولايات المتحدة الأمريكية منها : تلك الاستعدادات العسكرية التى تهيأت لها الولايات المتحدة في الحربين العالميتين ، والمرور بالأزمة الاقتصادية لسنة ١٩٣٠ ، وتحديات حركة الحقوق المدنية ؛ والتأثيرات الموجعة للحرب الفيتنامية وكذلك قضية ووترغيت [١] وايران جيت . وفي رأى ليس Less وميدمنت Maidment وتبين Tappin إن تلك الظروف إنحصرت في أعوام ١٩٥٠ ـ ١٩٦٠ في العوامل التالية : التطورات الاجتماعية فى الولايات ، حركات الحقوق المدنية ، تطور في حركة العمران والمواصلات ، المعونات المالية ، ومشاكل المدن ، أما في السبعينيات ١٩٦٠ ـ ١٩٧٠ فقد ظهرت مسائل أخرى جديدة منها الحماية التجارية للمستهلك والمحافظة على البيئة وتنمية الطاقة .[٢] كما انهم يضيفون إلى ما سبق ذكره من العوامل التى تأثرت بها المركزية في الدولة الفيدرالية ، العلاقات السياسية بين القوى والتنظيمات الحزبية ، والتعامل مع وسائل الاعلام والثقافة من الصحافة والاذاعة والتليفزيون إضافة الى دور الرئيس في الحياة الفيدرالية للدولة [٣] .

والحقيقة ان الدول في شتى أشكالها القانونية قد تطورت وتوسعت في

---

(١) M.J.C Vile., Politics In The U.S.A. 3 Edition. London. 1983. P.1
(٢،٣) Less, Maidment, Tappin., P.97

السلطات التى اسندت اليها في الاصل فهى عند نشأتها لم تكن لها سلطات تذكر ولكن الظروف المستجدة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتطورات الصناعية لها مقتضيات تختلف عما كانت عليه من قبل . فعلى سبيل المثال : عند بداية نشأة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٩ لم تكن هناك غير ثلاث مؤسسات دستورية مركزية ، جهاز الحرب ، والمالية ، وجهاز الدولة المركزية . هذا ولم يزد عدد الموظفين العموميين في الدولة وقتئذ عن المئات ، بيد أنه وصل عدد المؤسسات الفيدرالية في عام ١٩٨٠ الى ثلاثة عشر جهازاً فدرالياً ، وزاد عدد الموظفين والعاملين في هذه المؤسسات على ثلاثة ملايين موظف(١) .

ومثال آخر ، ان الرئيس كيندى قد بذل قصارى جهده في عام ١٩٦٣ كى يحافظ على ميزانية الدولة في حدود أقل من ( ١٠٠ ) ألف مليون دولار ، إلا أن هذه الميزانية ذاتها قد بلغت ( ٥٠٠ ) ألف مليون دولار في عام ١٩٨٠ وبالتحديد في عهد الرئيس كارتر .(٢) .

هذا ولا يختلف الحال في فيدرالية الاتحاد السوفيتى إذ فضلا عن تلك العوامل التى ذكرت قد اثرت عليها بشكل وآخر ، فإن العلاقات بين الجمهورية الفيدرالية ذاتها قد تأزمت ، منها توتر الوضع بين جمهورية أذربيجان الاشتراكية وبين جمهورية ارمينيا الاشتراكية بسبب منطقة كاراباخ . وكذلك ما حدثت في ولاية استونيا ودعوتها للانفصال عن جسم الاتحاد السوفيتى .

بل نستطيع القول من جانب آخر بأن تلك الظروف العملية وان ساعدت على الاتجاه نحو المركزية إلا أنها أيضاً قد جاءت لحماية النظام القانونى للدولة الفيدرالية ولضمان استقلالها وتطورها ، وازالة العقبات التى تعوق التقارب بين المصالح الوطنية سواء في نطاق حدود الولايات أو في المستوى المركزى للدولة ، وفي الوقت ذاته كانت ـ فى بعض الأحيان ـ دعماً وسنداً للولايات الفيدرالية ذاتها .

(٢،١) Less. P. 16 .

على سبيل المثال : ما كانت تقدم للولايات من المنح والمعونات المالية من قبل الحكومة الفيدرالية لم تكن تزيد عن ٢,٢ ألف مليون دولار في عام ١٩٥٠ ، إلا أنها وصلت الى مقدار ( ٧ ) الاف مليون دولار فى عام ١٩٦٠ ، وزادت عن ( ٢٠ ) ألف مليون دولار عام ١٩٦٩ ، وتضاعفت هذه المنح ( ١٠ ) مرات في عام ١٩٨٠ عمّا كانت عليها عام ١٩٦٨ . وهى الان أصبحت تشكل نسبة ٢٨ ٪ من النفقات الاقليمية لتلك الولايات الأعضاء .(١)

وأصبحت الولايات الفيدرالية أكثر فعالية ونشاطاً في تطوير وظيفتها الادارية والمحافظة على حقوقها الدستورية ، إذ تمكنت ولاية كاليفورنيا عن طريق تقديم الاقتراحات في المراكز الانتخابية من الضغط وارغام حكومة الولاية لموازنة ميزانيتها الخاصة أو إجراء تخفيض في ضريبة الممتلكات(٢) .

ـ كما دعا الرئيس ريجان إلى كبح حجم وتأثير المؤسسات الفيدرالية على الولايات الفيدرالية .

(١) «Curb The Size And Influence Of The Federal Establishment»

معنى ذلك ان زيادة وتوسع سلطات الحكومة المركزية في الظروف والمتغيرات التى ذكرناها لا يمكن إعتبارها تهديداً لإستقلال الولايات الأعضاء أو تقليصاً لاختصاصاتها الذاتية ، فقيام الحكومة الفيدرالية الأمريكية بإنشاء المركز القومى الأمريكى للأبحاث النووية في ( أوك ريدج ) في وسط جبال ( الابلاش ) بولاية ( تنسى ) ليس معنى ذلك تدخل في الشئون الداخلية للولايات . بل ان التطبيق الفيدرالى ـ كما تبين ـ ذاته في تطور وتغيّر مستمر وبشكل أصبحت للفيدرالية الأمريكية معنى ونموذجاً خاصاً يتلاءم مع نظام وحكم كل رئيس جديد

---

(٢،١)

Less. P.19—12

Lees., P.97

للدولة ، لذا يقال أن فيدرالية جون كيندى ليست هى فيدرالية نيكسون ولا فيدرالية كارتر هى ذاتها فيدرالية ريجان . فالنظام الفيدرالى لعام ١٩٦٠ يتميز عن فيدرالية ١٩٧٠ أو عن فيدرالية ١٩٨٠ فهناك فيدرالية قديمة وأخرى جديدة . "Federalism—old And New"

هذا وتعقد وتشابك التداخل والاندماج في العلاقات السياسية بين الحكومة الفيدرالية والولايات الأعضاء لدرجة أصبحت الفروق والاختلافات بين الوظائف المركزية وتلك التى تباشرها الولايات من الأمور الصعبة وغير الواضحة .(١)

لذا ـ في رأينا ـ لو أدركنا بعضاً من هذه الحقائق العملية وغيرها عن نظام الفيدرالية لسهل أمر إقتناعنا بأن تلك التطورات والتغييرات في هيكل ووظيفة الحكومة الفيدرالية ليس معناها دائماً الاعتداء على الحقوق الذاتية للولايات الأعضاء ، بل الحقيقة كما يقال انه مازال هناك إحترام شديد للمبادىء الأساسية لفكرة الفيدرالية « الاستقلال الذاتى » و« الاتحاد » وان « شعار حقوق « الأقاليم » في الاستقلال ليس مجرد بقايا وآثار تاريخية » .

«The Slogan O'f States' Rights' Is Not Slmply A Historic Relic».

فالفيدرالية الحديثة مقامها وعنوانها هى الفيدرالية التعاونية والفيدرالية المزدوجة "Co.Operative Federalism And Dual Federalism"(٢) وهى مزيج من التعاون "Co—Operation" ، والتداخل "Interaction" ، والاستقلال "Independence"(٣) .

٣ ـ **التوسع فى المركزية** : ان ما ذكرناه لا يمنع من القول ان هناك اتجاها من الحكومات المركزية نحو توسيع سلطاتها على حساب الاستقلال الذاتى للولايات الأعضاء ، ولذلك فانه فى الحالات التى تتدخل فيها الحكومة المركزية فى الشئون المحلية للولايات دون مبرر عملى أو أساس قانونى ، يعتبر ذلك ـ بغير

(٣،٢،١) Less., P17, 20, 21

شك ـ اعتداء وتهديدا لاستقلال الولايات . والمثال على هذا النوع من التدخل يرى فى حكم للمحكمة العليا بالولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٢٠ اذ قررت ان للحكومة الفيدرالية حق ابرام معاهدة دولية فى أى موضوع يكون الدستور قد تركه للاختصاص المطلق للولايات الأعضاء[١] وكذلك فى حكم آخر لها فى سنة ١٩٧٥ حين ايدت قانونا فيدراليا كان يقضى بالرقابة على الأجور وينسحب ذلك على جميع موظفى الولايات .[٢]

ومثال ذلك أيضا ما قضت به المحكمة العليا فى الولايات المتحدة الأمريكية فى القضية المسماه ( ١ ) (Hines V. Davidowitz. 1941) من أن الغاء الحكومة الفيدرالية لقانون كانت قد اصدرته ولاية بنسلفانيا بشأن تسجيل الأجانب ، إجراء شرعى يتفق مع كون معاملة الأجانب مسألة وطنية عامة . وتتلخص القضية فى صدور القانون الاتحادى لتسجيل الأجانب لسنة ١٩٤٠ وعرف باسم قانون (Smith) ليلغى قانونا كانت قد أصدرته ولاية بنسلفانيا وكان يتطلب من الأجنبى أن يحمل بطاقته الشخصية فى كل وقت ، وهو التزام رفض الكونجرس ادراجه فى التشريع الاتحادى .

لذا رأت أغلبية هيئة المحكمة ان معاملة الأجانب هى مسألة وطنية عامة فضلا عن ان قيام الولايات بالرقابة على الأجانب قد يسبب حرجا للحكومة فى علاقاتها مع الدول الأجنبية .

وصدور حكم المحكمة العليا فى قضية Hines سالفة الذكر أصبح سابقة معروفة ذكرت فيما بعد عند نظر قضية[٣] Pennsylvania V.Nelson.1956 اذ قضت المحكمة العليا ان للتشريع الفيدرالى وحده حق حمايه الولايات المتحدة الأمريكية من « التخريب الشيوعى » وبناء على ذلك الغت تشريعا كانت قد اصدرته « ولاية بنسلفانيا » أيضا فى موضوع مناهضة الشيوعية ، ولا شك أن

---

(١) Durand. P131—132

(٢) أنظر قضية (Fry V. United State 1975) فى مؤلف Pritchett., P.276

(٣) Pritchett., P274.275.

هذا الحكم قد جسد المناخ الذى ساد إبان فترة الحرب السياسية الباردة بين الدولتين .

لذا أصبح الحكم فى قضية Nelson باعتباره تأييدا لتدخل السلطة الفيدرالية فى الشئون الاقليمية للولايات وتوسيعا لسلطاتها على حساب الاستقلال الذاتى للولايات غير مقبول من قبل كثير من الدوائر والأوساط الاجتماعية والسياسية فى الولايات المتحدة الأمريكية ذاتها ، لذلك بذلت جهود مضنية فى الكونجرس لتمرير قانون يمنع المحكمة العليا من ان تهدر قوانين الولايات ما لم يوجد تعارض مباشر بين التشريعات وتشريعات الولايات ، ولكن مشروع القانون قد نال الهزيمة مرتين سنة ١٩٥٨ ثم سنة ١٩٥٩ .

وان أول قضية باشرت فيها الحكومة الفيدرالية سلطتها الرقابية كانت فى قضية (Fletcher V Peck. 6 Granch 87 (Us. 1908 فقد قضت المحكمة العليا فيها بعدم دستورية قانون أصدرته ولاية جورجيا ، والقضية التى ارست فيها المحكمة العليا سلطة الكونجرس هى القضية المشهورة .Mc Culloch V) (Maryland 4 Wheston 316., 41. Ed. 579. 1819 التى كانت تتعلق بالاقتراض ، وسك العملة ، وانشاء فرع للبنك المركزى فى بلدة (Balfinore) بولاية Maryland فقد قام المجلس التشريعى الاقليمى بفرض ضريبة على البنوك التى ينشئها البنك المركزى ، لكن القاضى "Marshall" ايد قرار انشاء البنك ، وحكم بعدم دستورية الضريبة التى فرضتها الولاية . وهذا الحكم جاء على أساس عندما يمارس الكونجرس عملا فى حدود اختصاصه الدستورى ، فان تشريعاته تبطل ما عداها من كافة لوائح الدولة التى تتعارض مع هذه التشريعات لان المادة (٦) من الدستور الاتحادى للولايات المتحدة تنص على أن القوانين المركزية التى تصدر وفقا لاحكام الدستور هى « القوانين الأسمى للبلاد وبالتالى فان للمحكمة العليا الحق فى أن تقرر ما يقصده الكونجرس ، وتقرر ما هو من اختصاص السلطات الفيدرالية وما هو من اختصاص سلطة الولايات .(١)

---

(١) Cushman (Ropert, F) Cases In Constituionl Law. Newjersey U.S.A 1977. P122—127

هذه الأحكام وغيرها وان كانت تؤكد على إطلاق يد الحكومة المركزية في شئون الولايات ، إلا أن المحكمة العليا في أحيان كثيرة وقفت بجانب الولايات الأعضاء وتصدت لاتجاه التدخل أو التركيز من جانب الحكومة المركزية .

— في حكم لها سنة ١٩٧٦ شجبت سلطة الكونجرس الفيدرالى فرض جزاءات تتعلق بتنظيم التجارة على اعتبار ان ذلك أمر مستقر في الدستور الفيدرالى .[١]

- في حكم آخر لها - أيضاً - في سنة ١٩٧٦ قررت عدم إلزام حكومات الولايات الأعضاء بتطبيق قانون مركزى فيدرالى في تنظيم أجور العمال وساعات العمل .[٢]

ويستخلص من العرض السابق ان الاتجاه نحو المركزية والتدخل في الشئون المحلية للولايات يجب ان لا يحمل على الاعتقاد بأن الحياة السياسية للولايات قد زالت أو انها ذات أثر سطحى .[٣]

## الخلاصة :

ان فكرة الفيدرالية ، كأساس لنظام الحكم - هى فكرة قديمة للغاية ، فقد ظهرت فى عهد الاغريق - تعتبر تجسيدا لنظام الحكم الاتحادى . والحكم الفيدرالى فى نشأته انما هو نتاج عمل قانونى داخلى ، وهو الدستور الفيدرالى ، الذى يضع اطارا لكل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات ، وهو بطبيعة الحال ملزم

---

(١) انظر قضية : (National Of Cities V. Usery 1976) في مؤلف Pritchett., P.277 وانظر أيضاً قضية (Coyle V. Smith. 22 Lu S. 559, 31 S.Ct.688 55 L.ed. 853 1911) والتى كانت فى شأن الغاء الشروط التى فرضتها الحكومة المركزية على الولايات ، وكذلك الشرط الذى فرض على ولاية ( اوكلاهوما ) بعدم نقل عاصمتها من مدينة (Gulhrie) فقد قضت المحكمة العليا بأن هذا الشرط غير دستورى على أساس أن كل الولايات متساوية سياسيا ولها كامل سلطتها فى الرقابة على شئونها الداخلية Cushman., P.134

(٢) Less. P.12

(٣) Haurio., P.159

لكل من السلطتين المركزية والاقليمية والدولة الفيدرالية ، نظام قانونى وسياسى مركب ، اذ تتوزع السلطات العامة فيها بين الحكومة الفيدرالية وسلطات الولايات ، وكل ذلك فى اطار الدستور الفيدرالى وتتلخص خصائص الدولة الفيدرالية فى مظاهر الاتحاد التى تتجلى فى السلطات الفيدرالية الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية ، كما تتجلى فى الاستقلال الذاتى للولايات وفى مظهر الاشتراك واما مسألة توزيع الاختصاص فى الدولة الفيدرالية ، فقد تبين ان هناك أساليب مختلفة لتوزيع الاختصاصات فى النظام الفيدرالى ، اذ تم حصرها فى ثلاثة طرق وهى طريقة الاختصاصات المطلقة ، وطريقة الاختصاصات المشتركة أو طريقة تحديد اختصاصات السلطة الفيدرالية وسلطات الولايات تحديدا حصريا .

## الفصل الثانى

# اللا مركزية الادارية الاقليمية

إن نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية هو أحد أساليب التنظيم الادارى ويقصد به تعدد مصادر النشاط الادارى فى الدولة ؛ على أساس توزيع بعض اختصاصات الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات الادارية المتعددة فيكون لكل منها استقلالها فى مباشرة اختصاصاتها الادارية ، وفى الاطار الذى تحدده السلطة المركزية ، والذى يعرف باسم « الرقابة الادارية أو الوصاية الادارية » وتتحدد هذه الاختصاصات اما على أساس جغرافى اقليمى ، وتسمى الأجهزة التى تباشرها ، الهيئات الادارية الاقليمية ، وإما على أساس اقتصادى وظيفى ، ويطلق على هيئاتها اسم الهيئات اللا مركزية الادارية المصلحية أو المرفقية ، واما ان تبرز هذه الاختصاصات فى شكل يطلق على هيئاتها اسم المؤسسات المهنية العامة ويشير الأستاذ M. Waline فى بحثه « أفكار عن اللامركزية

M.Waline, Reflexions Sur La Decentralisation, Communication A L'acdemie Des Sciences Morales El Poltitiques, Recueil. 1973, P.193.

إلى أن كلمة اللامركزية ''Decentralisation'' تثير مظاهر مختلفة جدا حسب الصفة التى تصحبها فيمكن ان تكون اللا مركزية سياسية وعندئذ تسمى بالنظام الفيدرالى ''Federalisme'' ، وتوجد أيضا اللا مركزية الصناعية للدلالة على سياسة نشر المشروعات بعيدا عن المركز الرئيسى ، وتهدف اللا مركزية الفنية

الى انعاش الحياة الثقافية والمسرحية والموسيقية فى الأقاليم ، ويمكن التحدث عن اللا مركزية الرياضية ،(١) ويورد الفقهاء والباحثون تعريفات عديدة ومتنوعة فى شأن مفهوم اللا مركزية الادارية ، فقد اورد الدكتور صبرى توفيق حموده اثنى عشر تعريفا لمفهوم اللامركزية الاقليمية(٢) ، وذكر الدكتور منير ابراهيم شلبى ، عشرين تعريفا لنظام الادارة المحلية(٣) ، اما الدكتور محمد بكر القبانى فقد أورد ما يقارب عشرين تعريفا لنظام المؤسسات العامة المهنية(٤) ، على حين يقرر ليكوك "Leacook" ان تعريف الحكومة المركزية أو الحكومة المحلية بشكل دقيق ليس بالأمر السهل ، لأنه ينبغى مراعاة ان بعض الهيئات التى لا يمتد اختصاصها إلا إلى جزء من الدولة ، ليست بالضرورة من هيئات الحكم المحلى ، فقد يجوز أن تكون هيئة تابعة للحكومة المركزية(٥) ويتفق مع هذا الرأى الأستاذ ماهجان "Mahajan" فيقول :

"It Is Difficult To Define Local Government, It Is Easier To Say What Local Government Is Not Than To Say What Local Government Is. It Can Be Discribed And Not Defined"(٦) .

كما يذهب الفقيه ريفيرو Rivero « إلى أنه ليست هناك تعاريف للنظامين سواء على انفصال ، ام بشكل موحد ، وبشأن كافة الاتجاهات فكل نظام له درجات وله أشكال متنوعة ... »(٧) .

---

(١)- Debbasch (C), Bourdon (J), Pontier (J.M.), Ricci (J.C)., Institution Et Droit Administratifs. Paris, 1980.

(٢،٣،٤) انظر التفاصيل فى المرجع التالية : الدكتور صبرى توفيق حموده ، اللا مركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا ، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٧٣ ، ص ٦٣و٦٤ ، دكتور منير ابراهيم ، المرفق المحلى ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس سنة ١٩٧٧ ، ص ١٦ ـ ٢١ ،الدكتور محمد بكر القبانى ، نظرية المؤسسات العامة المهنية فى القانون الادارى ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ١٩٦٢ ، ص ٧ ـ ١٠ماهجان ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨ .

(٥) Leacook (S)., Elements Of Politicl Science. London 1908 P.299

(٦) ماهجان ، المرجع السابق ، ص ٨٨ .

(٧) ريفيرو ، ص ٧٧ .

ويقرر الدكتور خالد عبد العزيز هذا المعنى فيقول أن نظرية اللا مركزية الادارية معقدة وذلك لامرين ، أولهما : انها تطبق تارة على السلطات المحلية وتارة على الوحدات والمجموعات المحلية ذاتها ..... واما الأمر الثانى الذى يزيد هذه النظرية تعقيدا ، فهو ان اللا مركزية تتألف من عناصر وأركان متعددة .. »[١] ، ويرى الأستاذ ستيوارت (Stewart) ان أساس العلاقة بين النظامين يفتقر للفهم ، لان عالم الحكومة المركزية يختلف جوهرياً عن عالم الحكومة اللا مركزية ، لذا من يفهم العالم الأول ليس من السهل عليه ان يستوعب العالم الثانى .

«The Relationship Is Grounded In Lack Of Understanding. The World Of Central And Local Government Are Very Different. Those Whose Experience Lies Wholly In One World Do Not Easily Understand The Other World»[٢].

هذا ومن جانب آخر لا يقتصر الاختلاف على تعدد أنواع النظم اللا مركزية الاقليمية اللادارية أو اتجاهاتها وأهدافها بل قد يمتد الاختلاف بينها حتى فى نوع واحد منها سواء فى تنظيمه القانونى النظرى أو فى تطبيقه العملى الوظيفى ، وهذا الأمر يتبين بوضوح فى التطبيق الانجليزى للحكم المحلى ، اذ يخضع نظام الحكم المحلى فى اسكتلندا لقانون الحكم المحلى لسنة ١٩٧٣ ، وتخضع انكلترا وويلز لقانون الحكم المحلى لسنة ١٩٧٢ .

«Aradical Reoganisation Was Made In England And Wales By Local Government Act 1972, And In Scotland By The Local Government (Scotland) Act 1973»[٣].

فضلا عن ذلك يختلف نظام الحكم المحلى فى شمال ايرلندا عن بقية أقاليم

---

(١) الدكتور خالد عبد العزيز ، القانون الادارى الليبى ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ٢٢٠ .

(٢) John Stewart., Local Government: The Conditions Of Local Choice., London. 1983, P.55

(٣) H.W.R. Wade., Administrative Law. 5th Ed. Oxford1982 P.44

المملكة المتحدة ، وكما لا يقتصر الفرق بين نظم الحكم المحلى لنوع واحد فى شكل تنظيمه النظرى بل يشمل أمورا أخرى سواء من ناحية التاريخ أو الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية او علاقاتها الوظيفية مع السلطة المركزية :

«.. Local Government In Scotland At The Present Day Bears Resemblance To The English System, But It Has Quite Adifferent History And Is Under The Supervision Of The Secretary Of State For Scotland. The Organisation Of Local Government In Northern Ireland Is Based On Different Legislation, Its Main Peculiarities Being That The County Councils Are Rating Authorities And There Are No Civil Parishes. Supervison Is Exercised By The Secretary Of State For Northern Ireland» [١] .

واننا نتفق مع الفقهاء الذين لم يحددوا لمفهوم اللا مركزية الادارية الاقليمية تعريفا معينا ، ذلك لان فكرة اللا مركزية بصورة عامة ليست حالة جامدة ( استاتيكية ) يمكن وضعها فى اطار صياغة قانونية محددة ، ولذلك فان اى تعريف يبقى محكوماً باطار ضيق لا يشمل أبعاد ما تفرضه هذه الفكرة . والدليل على سلامة هذا القول ان اللا مركزية الادارية قد تطورت وتوسعت مرافقها مع بداية القرن الحالى بشكل يلفت النظر ، وذلك نتيجة لتعدد وتباين وظيفة الدولة فبرزت بجانب المؤسسات العامة الادارية ، المؤسسات العامة الاقتصادية والمهنية .

وفى ضوء ما سبق نحاول هنا فى بحث فكرة اللا مركزية الاقليمية وضع ( مفهوم ) لها يساعد على ابراز أكثر جوانبها أهمية ودون تعرض لوضع تعريف محدد جامد لها ، اذ فى وجهة نظرنا يقوم هذا النظام « على أساس وجود مصالح معينة فى حدود الوظيفة الادارية تستلزم مباشرتها وتنفيذها ذاتيا ، الاعتراف بالشخصية القانونية للوحدات الاقليمية التى تتضمنها ، كما تتطلب خضوع الهيئات المحلية التى تباشرها لرقابة السلطة المركزية » [٢] .

---

(١) Late O. Hood Phillips And Paul Jackson., Constitutional And Administrative Law. 7th Ed. London. 1987. P.582

(٢) محمد الهماوندى ، ص ١٣٤

هذا ( المفهوم ) فضلا عن اشتماله على العنصرين الأساسيين لنظام اللا مركزية الادارية بوجه عام وهما « الاستقلال الذاتى للهيئات المحلية ورقابة السلطة المركزية عليها » فانه يبرز أيضا الطابع الادارى البحت الذى هو ـ فى رأينا ـ الباعث الحقيقى لوجوده . ودراسة نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية يكتنفه بعض الصعوبات ، لان تطبيقاته تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى ينشأ فى ظلها ، فضلا عن اختلاف نظرة الفقهاء والباحثين إلى العناصر المكونة له .

فكما إختلف الفقهاء في وضع تعريف جامع لفكرة اللا مركزية الادارية الاقليمية إختلفوا أيضاً في بيان عناصرها ، ويمكن تقسيم الفقهاء والباحثين في هذا الشأن الى فريقين .

أ ـ فريق [1] يذهب الى أن فكرة اللامركزية الادارية الاقليمية تقوم على عنصرين وهما الاستقلال الذاتى للشخص اللا مركزى ، ووجود رقابة مركزية تحقق الرابطة القانونية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات الادارية اللا مركزية .

ب ـ أما الفريق الآخر فإنه يرجع عناصر اللامركزية الاقليمية إلى أكثر من نوعين ومن هذا الفريق الفقيه دى لوبادير [2] ؛ الذى يحصر عناصر اللا مركزية الإقليمية في الاتى :

١ ـ وجود مصالح محلية .

٢ ـ وجود هيئات محلية للاشراف على هذه المصالح .

٣ ـ وجود رقابة مركزية .

أما الفقيه ليكوبير [3] ؛ يرى انها تنحصر في العناصر التالية :

---

(١) من بين هذا الفريق : الفقيهان دوييز ودبير ، ص ٢٦ ، والأستاذ هاكس ، ص ٢١ ، والدكتور سعد العلوش ، ص ٩٠ ، ومحمد الهماوندى ، ص ١٣٥ .

(٢) دى لوبادير ، ص ١٤٤ .

(٣) ليكوبير ؛ ص ٤٠ ـ ٤٦ .

١ ـ وجود مصالح محلية .

٢ ـ وجود سلطات محلية .

٣ ـ الاستقلال المالى ( الذمة المالية المستقلة ) .

٤ ـ الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعة الاقليمية .

وأما الأستاذ ويليم همتن [١] يقرر وجود اللا مركزية الادارية الإقليمية في العناصر التالية :

١ ـ وجود رقعة جغرافية معينة .

٢ ـ وجود مصالح اقليمية ذاتية .

٣ ـ الاستقلال الذاتى للحكومة الاقليمية .

٤ ـ تشكيل المجلس المحلى عن طريق الانتخاب المباشر .

وهناك جمع من الفقه العربى يؤيد هذا الاتجاه فى تحديده لعناصر اللامركزية الادارية الاقليمية على اننا نميل الى الجانب الأول لان فكرة ( الاستقلال ) تشمل كلا من ( الشخصية المعنوية ، والذمة المالية ، والمصالح المحلية ) ذلك لان هذه المسائل من مكونات ومستلزمات الاستقلال الذاتى بمعنى انه لا وجود لهذا الاستقلال بدون توافر هذه المكونات .

مع كل ذلك يمكن القول بأن هذا النظام كأى نظام لا مركزى يقوم ـ فى حقيقته على عنصرين أساسيين هما : استقلال الوحدة الاقليمية فى شئونها المحلية ، وارتباطها بالسلطة المركزية من خلال العنصر الثانى وهو رقابة السلطة المركزية عليها ، ولأجل توضيح الفكرة الأساسية التى يقوم عليها هذا النظام ، فانه لابد من بيان عناصره وتحليل أهم المسائل التى تثيره ، وهى كالاتى :

أولًا : استقلال الوحدة الاقليمية عن السلطة المركزية .

ثانياً : رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللا مركزية .

(١) William Hampton., Local Government And Urban Politics London. 1987. P.3

## المبحث الأول
## استقلال الوحدة الاقليمية
## عن السلطة المركزية

تقوم اللا مركزية الادارية الاقليمية على أساس وجود نوع معين من المصالح الوطنية العامة يمكن ادارتها محليا فى اقليم معين أو أكثر فى الدولة ، إلا ان ادارة هذه المصالح وتنفيذها ـ من قبل مواطنى الاقليم ـ تتوقف بدورها على الاعتراف للوحدات الاقليمية بالشخصية القانونية ، لتتوافر لديها القدرة الكافية على تحقيق هذه المصالح ، بأعمال وتصرفات قانونية ، ومما يلاحظ أن المشرع ـ لتحقيق هذا الغرض ـ اعتمد على نظرية « الشخصية المعنوية » التى يوصل عن طريق منحها للوحدات الاقليمية الى تحقيق الاستقلال الذاتى لها وتتمثل هذه الشخصية فى قيام شخص قانونى جديد غير الدولة وان كان داخلا فى حدودها[1] .

والجدير بالذكر أن نظرية الشخصية المعنوية التى يلجأ اليها المشرع باعتبارها الوسيلة اللازمة لتحقيق الشخصية القانونية للوحدات اللا مركزية ، هى فى الأصل من موضوعات القانون الخاص ، الا انها بانتقالها الى مجال القانون العام أضيفت اليها طبيعة قانونية جديدة لتتفق مع الغاية التى يبتغيها المشرع منها ،

---

(١) الدكتور ثروت بدوى ، القانون الادارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٤ ، ص ٣٦٥ ـ ٣٦٦ . الدكتور سليمان الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص٦٠ ـ ٦١ . الدكتور فؤاد العطار ، القانون الادارى ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٢ ص ١٧٦ ــ ١٨٠. الراحل الدكتور عبد الحميد حشيش، «نظام الادارة المحلية فى ج . ع . م » مقال منشور فى المجلة المصرية للعلوم السياسية ( عدد الادارة المحلية ) القاهرة ، يوليو ١٩٦٦ ، ص ٤٠ ـ ٥٤ .

وبذلك يمكن اعتبار فكرة « الشخصية المعنوية » هى الأساس القانونى للوحدة الاقليمية .

والمجال الذى يبرز فيه استقلال الوحدة الاقليمية هو : أولًا : وجود نوع معين من المصالح الوطنية العامة . وثانياً : استقلال الهيئات المحلية باختصاصات معينة فى حدود الوظيفة الادارية وسنشرح ذلك فى النقطتين التاليتين :

## ١ ـ تميز المصالح المحلية

ان انسجام التركيب الاجتماعى ، وتجانس التكوين القومى والجغرافى لاقليم الدولة يعد من العوامل الأساسية لتقوية وحدة الدولة السياسية والقانونية ، مع ذلك لا تكاد تخلو دولة فى المجتمع الدولى المعاصر من وجود قوميات أو جماعات ( اثنولوجية ) ؛ ودون أن يتصف تكوينها الجغرافى بمناطق مميزة . لذلك نرى ان تنافر الأصول العرقية وتباين جغرافية اقليم الدولة لا تشكل عائقا ازاء التطبيق السليم لنظام المركزية فحسب ، وانما قد يعرض أيضا أمن الدولة وسلامة وحدتها للتصدع والانهيار ، فهذه العوامل ذاتها هى التى تبرز نوعا معينا من المصالح داخل الدولة الوحدة .

وقد درج فقهاء القانون العام(١) على القول بوجود نوعين من المصالح فى الدولة ؛ قومية عامة وهى التى تهم سكان الدولة فى مجموعهم ، ومصالح محلية خاصة هى التى تهم اقليما أو أكثر من الدولة . وذلك دون تمييز بين الدول متعددة القوميات وبين الدول ذات القومية الواحدة . هذا القول عندنا محل نظر شكلًا وموضوعا ، اما من حيث **الشكل** فإن الفقهاء والباحثين قد استخدموا بشكل عام مصطلح ( القومية ) للتعبير عن المصالح التى تتميز بالطابع العام ، واننا نعتقد ان التسمية الصحيحة التى يمكن ان تطلق على هذا النوع من المصالح هى ( المصالح الوطنية أو المصالح العامة ) ذلك لان مصطلح « القومية » وان كان يصدق على

---

(١) De Laubadere., Op Cit. P.144 Rivrero., Op. Cit. P.248, Lescuyer., Op. Cit. P.41. Mahajan., Op. Cit. 289.

الدول ذات القومية الواحدة فانه لا يلائم الدول ذات القوميات المتعددة ، لان اية مصلحة يمكن وصفها بأنها ( قومية ) على اعتبار انها تمس احدى القوميات المكونة للدولة . فى حين ان لفظ ( الوطنية أو العامة ) يشمل جميع المواطنين فى الدولة ايا كان انتماؤهم القومى . هذا إلى أن لفظ « القومية » مصطلح سياسى أكثر مما هو قانونى اذ تطلق « القومية » على الرابطة الموجودة بين مجموعة من الأفراد والتى تقوم على أساس اعتبارات قد تكون موضوعية كوحدة التاريخ والأصل واللغة وقد تكون شخصية كوحدة الشعور والإحساس . ولهذا كله ، فاننا نميل الى الأخذ بهذه التسمية ـ الوطنية أو العامة ـ باعتبارها التسمية الصحيحة التى تمنع الخلط والالتباس إلى جانب كونها تمتاز بدقة التعبير من الناحية القانونية والعملية .

واما من حيث **الموضوع** فان المصالح فى الدول ذات القومية الواحدة ، وهى واحدة فى أساسها لان وحدة المصالح تعتبر الجوهر الحقيقى لكيانها ؛ وبمعنى آخر ان المصالح فى مجموعها مصالح وطنية عامة ، بيد أن هذا لا يمنع الاعتراف بأن بعض المصالح العامة يمكن ادارته وتنفيذه محليا من قبل سلطات محلية مستقلة عن الحكومة المركزية ، أى أن هناك ـ فى الأصل ـ نوعا واحدا من المصالح وهو المصالح الوطنية العامة التى يتم تنفيذها وتحقيقها بوساطة نوعين من المرافق وهما ( المرافق العامة والمرافق المحلية ) .

وأما الدول متعددة القوميات أو ذات الجماعات العرقية المتباينة ، فتتميز مجتمعاتها فوق ذلك باختلافات واسعة من الأصل والتاريخ واللغة والحياة الاجتماعية والاقتصادية ، وتلعب هذه العوامل جميعها أو بعضها ، دورا هاما فى ايجاد وابراز نوع مستقل من المصالح يمكن تسميتها المصالح الذاتية أو الخاصة وتكون أساسا للفصل بين المصالح داخل الدولة الواحدة وتقسيمها الى مصالح عامة وأخرى محلية ؛ تتعلق بالخصائص الذاتية لتلك الجماعات القومية والعرقية . بمعنى أن طبيعة التركيب القومى والعرق لسكان الدولة هى المعيار المميز للمصالح من حيث كونها عامة أو محلية ، وعليه فالدول التى يتميز تركيبها بوحدة القومية ، يرجع الأمر فيها الى طريقة ادارة وانجاز هذه المصالح ، دون أن ينصرف الى طبيعة المصالح ذاتها أى أن هناك من المصالح ما يلائمه الأسلوب المركزى ، وهناك ما يلائمه الأسلوب اللا مركزى .

أما الدول متعددة القوميات والجماعات العرقية فإن الأمر فيها ينصرف الى طبيعة المصالح ذاتها كونها عامة أو محلية خاصة قبل أن ينصرف إلى طريقة ادارتها وتنفيذها وكان يمكننا الاكتفاء بهذا القدر للتدليل على سلامة رأينا غير اننا نرى زيادة فى التدليل عرض هذه النقاط كذلك :

١ ـ إن من الأصول الثابتة فى تطبيق نظام اللا مركزية الاقليمية ان المشرع الدستورى أو العادى هو الذى يتولى تحديد المصالح والمسائل التى يعهد بالاشراف عليها ورعايتها الى الهيئات المحلية ومن المسلم به أن هذا التحديد يرجع الى رغبة المشرع . أما فى الدول متعددة القوميات أو التى تمتاز بواقع التعدد السلالى فان المصالح مبينة ذاتيا ووجودها اسبق من وجود التشريع ذاته ، ذلك انه حين يعترف التشريع باللغة والتقاليد القومية ، بالنسبة لاقليم معين فى هذه الدول التى تمثل المصالح الذاتية ، فان دور التشريع يكون كاشفا لا منشئا لهذا التحديد .

٢ ـ إن الاعتراف بوجود نوعين من المصالح ، مصالح وطنية ومصالح اقليمية ، بشكل مطلق دون نظر الى تمايز التركيب القومى والعرقى لسكان الدولة ، يجرنا الى سؤال تصعب الاجابة عليه ، وهو ما الفيصل فى الحكم على مسائل معينه ، بأنها ذات طابع عام أو محلى لان من الثابت فى هذا الصدد أن الفقه فى مجموعه لم يصل الى معيار مطلق يقوم بتحديد نطاق كلا النوعين من المصالح .

ومما تقدم يمكن القول أن المصالح واحدة ـ فيما عدا الدول ذات الواقع المتعدد ـ من حيث طبيعتها وضرورتها وأهميتها ، فهى تهم جميع المواطنين فى الدولة بقدر ما تهم قسما منهم فى جهة معينة فى اقليم الدولة وكل ما فى الأمر ان جزءا منها يمكن أن يطبق فى شأنه نظام لا مركزى ، وأن تكون ادارة تلك الشئون لسلطات ادارية محلية .

## ٢ ـ استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية

الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء أو أكثر من اقليم الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال الذاتى عن السلطة المركزية ، يعنى قيام أشخاص قانونية عامة جديدة

بجانب الدولة ذاتها ، غير انه يلزم لتحقيق هذا الاستقلال عمليا قيام مجلس أو هيئة محلية ، وبتعبير آخر سلطة محلية تمثل سكان الوحدات الاقليمية ، وتتولى ادارة الشئون المحلية والاشراف عليها فى الوحدة فلا تقف اللا مركزية الاقليمية عند مجرد الاعتراف بوجود مصالح متميزة ، وانما ينبغى أن تناط ادارة وتحقيق هذه المصالح بأبناء الوحدة أنفسهم وبالتالى تكون لكل وحدة سلطة محلية مستقلة ذات اختصاص فى الوظيفة الادارية تباشرها بنفسها على وجه الاستقلال .

ويلاحظ أن مسألة تشكيل الهيئات المحلية ، وكيفية اختيار أعضائها قد اثار فى الفقه جدلا مستمرا يقوم على أساس التساؤل الاتى : هل يجوز قيام اللا مركزية الاقليمية على أساس تعيين أعضاء هيئاتها ؟ أم لابد من قيامه على أساس نظام الانتخاب ؛ باعتباره الوسيلة الضرورية لبناء الهيئات اللا مركزية .

فى رأى فريق من الفقهاء(١) أن استقلال الوحدات الاقليمية اللا مركزية لا يتحقق الا إذا كان اختيار أعضاء هيئاتها بطريق الانتخاب ، من قبل أبناء الوحدة الاقليمية . ويرون أن الانتخاب هو شرط جوهرى لتكوين هذه الهيئات ؛ وأنه لا وجود للا مركزية الاقليمية بدون اتباع اسلوب الانتخاب ، ومؤدى هذا الاتجاه ، أن اللا مركزية الاقليمية ، اذ تنشأ تحت تأثير عوامل سياسية ، فهى تهدف إلى تحقيق ( الديمقراطية فى الادارة )(٢) ، بمعنى أن السلطة المحلية لكل وحدة اقليمية فى ظل اللامركزية تكون مكونة من مجموعة من الأفراد على شكل هيئة منتخبة بواسطة مواطنى الوحدة .

ويجد هذا الفريق تأييداً يكاد يكون مطلقاً من لدن الفقه الانجليزى ، ذلك باعتبار ان نظام الانتخاب المباشر هو الأساس والمنشأ للا مركزية الادارية الاقليمية . فالأستاذ ستيوارت (Stewart) يربط وجود الحكم المحلى بنظام الانتخاب العام مباشرة .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، ص١٢٣ ـ ١٢٥ . الدكتور عثمان خليل ، القانون الادارى ، ص ١٩٠ ريفيرو ، ص ٢٨ . دويز ودوبيير ، ص ٧٦ .

(٢) جون ستيوارت ، ص ١ .

«Local Government Is Carried Out By Directly Elected Authorities, And Provides A Wide Range Of Services»(١)

كما أن الأستاذ همتن (Hampton) يرى في اتباع أسلوب الانتخاب المباشر لبناء النظم المحلية مؤشراً ودليلًا للاستقلال الذاتى لهيئاتها الذاتية .

«The Elected Status Of Councillors Is One Indicator Of Their Putative Indepence».

بيد أن هناك من يرى أن تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخابات الديمقراطية ليس بالضرورة معناه ان تتمتع هذه الأجهزة المحلية بالاستقلال ولا مؤداه أن تمارس هذه المجالس إختصاصاتها في الوظيفة الادارية بصورة عامة مطلقة .

«Democartically Elected As They Were, The, Athorities Of The Were By No Means Indepedent, And By No(٢) New Sytem Means Fully In Command Of Their Localities»(٣).

وقررت لجنة إدارة الحكومة المحلية في المملكة المتحدة انه رغم أهمية الادارة المحلية لتقديم الخدمات العامة الا انه ليس من الشرط إختيار أعضاء المجلس المحلى عن طريق انتخاب ديمقراطى .

«The Local Administration Of Pulblic Services Is Essential, That The Local Organs Of administration Should Be Democratically Elected Bodies Is Not»(٤).

بعيدا عن هذا الجدل نقول انه من الثابت ان الانتخاب ، كوسيلة لتحقيق

---

(١) همتن ، ص ٣ .

(٢،٣) ويد ، ص ١٠٠ ويقصد الأستاذ ويد (Wede) بـ "New System" هو نظام الادارة المحلية المطبق في مقاطعتى انكلترا وويلز فى المملكة المتحدة وفق قانون الحكم المحلى لعام ١٩٧٢ .

(٤) همتن ، ص ٣ .

الديمقراطية السياسية ، ممثلة في حياة برلمانية سليمة ، وكذلك لتحقيق الديمقراطية في مجال الادارة لبناء الهيئات المحلية ؛ لا جدال في صحته وأهميته وهذه الأهمية لا تقل في الدول المختلفة ــ التى تطلق عليها « النامية » تأدبا ــ التى لا تتوافر في شعوبها درجة كافية من النمو الاجتماعى والوعى السياسى والتطور الاقتصادى عنها في الدول المتقدمة صناعيا .

والدليل على ذلك نجد انه فى الهند مثلا تشكل المجالس المحلية على مستوى القرى البانتشيات ''Village Panchayat'' بالانتخاب الحر المباشر .[1] ذلك أن أهمية الانتخاب سواء على نطاق الدولة ــ المتقدمة او المتخلفة ــ كلها أو في جزء منها ؛ لا تقل عن أهمية التعليم أو الصحة ، والأمر في رأينا لا يتعلق بتقدم وتخلف الشعوب أو بأهمية مبدأ الانتخاب بقدر ما يتعلق بالسلطة السياسية في الدول ومدى تمسكها بأمانة الحكم وإيمانها بحقوق الشعب ، فالانتخاب يعطى ثماره في أى بلد واى وسط وفي كل الظروف والأحوال اذا ما مهد له الطريق السليم من قبل السلطة العامة ، وبخلاف ذلك يرى جانب من الفقهاء والباحثين أن مبدأ الانتخاب غير صالح للتطبيق فى كل الظروف اذ انه لايصلح تطبيقه فى الشعوب المتخلفة نظرا لما يتطلبه من وعى اجتماعى ونضج سياسى للمواطنين . وفى هذا الخصوص يقول الدكتور فؤاد العطار ما يلى : « اذا كان الشعب قد بلغ مدى كافيا من النضج العام يسمح له بتفهم شئونه العامة ، فعندئذ تأخذ بوسيلة الانتخاب ، وإذا كان الشعب لم ينضج بعد ، فحينئذ نطبق وسيلة التعيين ، واذا كان الشعب فى درجة وسطى من النضج العام ، فعندئذ تأخذ بوسيلة الجمع بين الانتخاب والتعيين[2] .

ولكن مع ذلك فلا خلاف فى أن نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية حينما يطبق فى اطار غير ديمقراطى ، يمكن أن يجمد ويفقد معناه الحقيقى . هذا وعلى

---

(١) الدكتور ظريف بطرس ؛ الادارة المحلية ، ومفهومها وايكولوجيتها ، موسوعة الحكم المحلى ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٣٠ .

(٢) الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص٨٢ . وانظر كذلك فى تفصيل ذلك ، الدكتور صبرى توفيق حموده ، المرجع السابق ص ٧٧ ــ ٩٦ .

الرغم من تأييدنا المطلق لأهمية نظام الانتخاب وضرورته ، فى بناء الهيئات المحلية ، ولضمان استقلال الوحدات الاقليمية من خلاله ، فاننا لا نؤيد الترابط العضوى وجودا وعدما بين الاستقلال الذاتى للهيئات المحلية ، وبين نظام الانتخاب كطريق لبناء هذه الهيئات ، وقبل ان نبدى رأينا فى هذا الصدد فاننا نذكر الحقائق التالية :

أ ــ فيما يتعلق بطريقة إنشاء الوحدات الادارية الاقليمية ؛ نجد أن السلطة المركزية هى التى تتولى انشاء هذه الوحدات . فالمشرع الدستورى أو العادى وهو وحده الذى يمنح الشخصية القانونية لهذه الوحدات ، والانتخاب لا يقوم بدور المنشىء للشخص الاقليمى بل هو ينشأ بمقتضى نصوص دستورية أو قانونية تصدر لهذا الغرض من قبل السلطة المركزية .

ونلاحظ ، على سبيل المثال : فى المملكة المتحدة ؛ تنشأ السلطات المحلية عن طريق تشريع برلماني ، وللبرلمان الانجليزى حق تغيير أو إلغاء الأعمال القانونية للهيئات المحلية ، بل ان « الحكومة المحلية لا تمتلك قوة حقيقية رغم التسميات والمظاهر المثيرة التى تحتفظ بها منذ العهد السكسونى أو العصور الوسطى » .

«Local Government Possesses no Original Powers Despite The Romantic Titles And Mages Retained From Its Sqxson Or Medieval Antecedents»[1].

ب ــ الغرض من قيام نظام اللا مركزية ، هو أن تتولى سلطات محلية الشئون الاقليمية التى تشمل ادارة المرافق والمشروعات وتنظيمها فى حدود الوحدة الادارية الاقليمية ، وذلك بناء على عنصر الاستقلال الذاتى الذى يتمتع به الاقليم ، الا أن الاستقلال كما هو معلوم ليس تاما ولا مطلقا ، بل هو مقيد من جانب باشراف ورقابة السلطة المركزية ، ومن جانب آخر يقصر اختصاصات السلطات المحلية على جزء من الوظيفة الادارية ولا تشمل الوظيفة التشريعية ؛ وبناء على ذلك ليس من الضرورى اختيار أعضاء الهيئات اللا مركزية الاقليمية قياسا على طريقة اختيار أعضاء المجلس التشريعى المركزى ، فضلا عن أنه ليس من هدف نظام

(١) همتن ، ص ١٦٤ .

اللا مركزية الاقليمية تحقيق اية مطالب سياسية كاستقلال سياسى ، أو بناء دولة فيدرالية ، أو حتى تطبيق لنظام الحكم الذاتى الداخلى .

جـ ـ ان الاختصاص الممنوح للجهاز الادارى فى الوحدة الاقليمية ، قد تم تحديده بعيدا عن الوحدة ذاتها ، ولا دور لسكان الاقليم فيه .

لذلك فان المهم هو التأكد من مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من استقلال ذاتى لتنفيذ الاختصاصات المقررة لها وتحقيق ذلك الجزء من المصالح الوطنية فى نطاق الوحدة الاقليمية ، وان العنصر الأساسى الذى يميز اللا مركزية هو الأخذ بفكرة الادارة الذاتية Auto Administration وهذا العنصر لا يتوافر الا حيث يتحقق الاستقلال تجاه السلطة المركزية ، وهو ما يمكن أن يقوم ـ اذا توافرت ضمانات معينة ـ حتى بغير اتباع اسلوب الانتخاب .(١)

لذلك نجد فى التطبيق الانجليزى لفكرة اللا مركزية الادارية أن هناك هيئات لا مركزية ادارية ومرافق اقتصادية عامة تتمتع باختصاصات واسعة سواء فى نطاقها الوظيفى أو الاقليمى ومع ذلك هى لا تستند فى قيامها أو وجودها على نظام الانتخاب ولكن مع ذلك وفرت لها ضمانات قانونية لا تقل قيمتها ومداها عما تتمتع بها هيئة لا مركزية منتخبة اذ لكل واحدة منها نظامها القانونى المستقل . ومن أمثلتها مؤسسات الغاز والكهرباء .

د ـ وأخيرا فان الوظيفة الادارية والتنفيذية فى نطاق الدولة تباشرها الحكومة المركزية وهى هيئة تقوم فى الغالب على أساس التعيين ، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة القضائية ولم يذهب الفقه الى ان فى التعيين ما يمس الوظيفة الادارية أو يحد من حريتها ، وبالتالى فهو مخالف لمبدأ الديمقراطية ولابد من اتباع أسلوب الانتخاب .(٢)

وتأسيساً على ما تقدم فاننا لا نسلم بما يذهب اليه هذا الفريق من الفقهاء

---

(١) الدكتور ثروت بدوى ، القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٥ .

(٢) ويد ، ص ٩٤ ، وهمتن ، ص٣ .

من أن هناك رابطة عضوية بين قيام الهيئات المحلية وبين نظام الانتخاب ، بل نؤيد الاتجاه الذى يرى انه يمكن اختيار أعضاء الهيئات المحلية بأية وسيلة تيسرت للدولة وتحقق الغرض المطلوب سواء كان ذلك عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما ، ثم ان ضمان استقلال الوحدات الاقليمية يتحقق فى رأينا بمدى ايمان السلطة السياسية فى الدولة بقيام نظام لا مركزى ، ومؤازرتها له ، وأخيرا من غير الشك فإن مبدأ الانتخاب اصلح الطرق لاختيار الأعضاء وقيام المجالس المحلية وغيرها على أساسه .

## المبحث الثانى
## رقابة السلطة المركزية

ان الوحدة الاقليمية التى تتمتع هيئاتها بسلطات الادارة المحلية على أساس الاستقلال الذاتى الذى يقوم عليه النظام اللا مركزى الادارى ، تظل جزءا من إقليم الدولة ، وذات علاقة وارتباط بشكل وآخر مع مركز أو عاصمة الدولة .. ففى النظام الانجليزى للحكم المحلى الذى تتمتع فيه الهيئات الادارية ( الاقليمية والاقتصادية ) بمدى واسع من الاستقلال وقسط وافر من حرية العمل الادارى سواء فى مداه الاقليمى أو الاقتصادى ومع ذلك فهى ترتبط بالمركز ، لذا يؤكد الاستاذ ويد (Wade) على ان الحكم المحلى الانجليزى هو هيئات ذات سلطة تباشرها في نطاق وحدات جغرافية معينة ( محافظة ) ، مدينة ( قضاء ) ، ناحية ( قرية ) ، ولها علاقة خاصة بلندن :

«Local Authorities Organised In A Hierachy Of Geogerphical Units By counties, Districts, And Parishes, With Special Arrangements For London»[1].

وبكلام آخر ، انه رغم ما للوحدات الادارية الإقليمية من استقلال ذاتى "Autonomy" إلا أن جميع مجالسها المنتخبة أو غير المنتخبة تمارس إختصاصات وظيفتها المحلية الخاصة في حدود تلك العلاقة القانونية التى تربطها بالسلطة المركزية بنصوص قانونية صريحة :

«All Local Authorities Work In More Or Less Close Connection With The Central Government, And They Generally Enjoy Less Authonomy Than The Bare Legal Framework Would Suggest».

(١) ويد ، ص ٩٤ .

ذلك لأن وحدة الدولة القانونية والسياسية في نطاق نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية قاعدة ، وان ما تتمتع به الوحدات الإقليمية من إستقلال إدارى ومالى ـ مهما كان مداه ودرجته ـ فإنه لا يكون عاماً ولا مطلقاً ، بل هو محدود بالأبعاد التى يحددها المشرع ويتمثل من ناحية في تقييد إختصاص السلطة المحلية بحدود الوظيفة الادارية ؛ وهى إدارة المرافق والمشروعات العامة ضمن حدود منطقة معينة داخل الدولة ، ومن ناحية أخرى يتجسد في تلك النصوص القانونية التى تحدد للسلطة المركزية قدراً محدداً من سلطة الرقابة على نشاط الهيئات المحلية ذاتها وعلى أعضائها وأعمالها والتى درج الفقه على تسميتها بـ « الرقابة الادارية أو الوصاية الادارية » .

ولما كانت رقابة السلطة المركزية على الوحدات والهيئات الاقليمية قيداً على استقلال هيئاتها واستثناءً عليه ، فإن الصفة الاستثنائية هذه تثير عدة موضوعات جديرة بالدراسة وهى كالآتى :

١ ـ الأساس القانونى للرقابة الادارية .

٢ ـ الغرض من الرقابة المركزية .

٣ ـ مظاهر الرقابة الادارية على الهيئات المحلية .

### أولًا ـ الأساس القانونى للرقابة الادارية

ان نظام اللا مركزية الاقليمية ، كأسلوب للتنظيم الادارى ، هو نظام مستقل بذاته عن نظام المركزية ، من حيث النشأة وعناصر التكوين والغرض منه .

أما من **حيث النشأة** فبالإستقراء التاريخى يوضح أن نظام اللا مركزية الاقليمية ظهر فى الوجود قبل قيام نظام المركزية ، فقد نشأ هذا النظام فى انجلترا نشأة طبيعية دون تدخل أو عون من السلطة المركزية ، وهذا يؤكد ان اللا مركزية الاقليمية ، نظام مستقل واصيل ، وليس استثناء على نظام المركزية الادارية .

إذ يؤكد **الأستاذان** "Hitcnner&Harbold" على أن هناك رواسب تاريخية فى كثير من الدول للحكومة المحلية ، بل هى سابقة على نشأة الحكومة المركزية «Many Countries, Local Government Historically Antedates That Of The Central Thorities»(١) .

كما يذكر الفقيه "Burdeau"(٢) ان سيدنا موسى عليه السلام كان يخفف من سلطته بأن يعهد بجزء منها الى رؤساء القبائل والعشائر وذلك عندما يعطى أوامره الى شعبه المجتمع حول خيمته ويقول الفقيه "Rivero"(٣) « ان الإختيار بين النظامين يؤدى بنا الى افتراضات عديدة فمن وجهة النظر التاريخية ، ان الهيئات المحلية لها تاريخ طويل وهو فى الغالب أسبق على وجود الدولة ، وكذلك يرى الأستاذ **(Odgers)** أن « نظام الحكم المحلى – فى بريطانيا – هو أقدم فروع النظام السياسى ... وكانت القرية هى الأساس قبل نشأة المدن والمقاطعات وكان أهم ما يميز القرية اجتماعات افرادها . وهذه الاجتماعات أقدم من مجلس اللوردات والعموم »(٤) .

ومن **حيث عناصر التكوين** التى يقوم عليها نظام اللا مركزية فانها تنحصر فى عنصرين أساسيين هما « استقلال هيئات المحلية ، ورقابة السلطة المركزية » وهما عنصران متعارضان متضادان ، وهذا بخلاف العناصر المكونة لنظام المركزية التى تقوم على السلطة الرئاسية والتبعية الوظيفية ، وهما عنصران متلازمان متكاملان . فالسلطة الرئاسية عنصر لا يتعارض مع التبعية الوظيفية بل عنصر لازم ومكمل له .

وأما من **حيث الغرض** الذى يهدف إليه نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية فهو تحقيق قدر من إشتراك المواطنين فى إدارة شئونهم المحلية والذاتية بأنفسهم

---

(١) Dell Gillette Hitchner And William Henry Harbold., Modern Government. Newyork. 1966. P.483

(٢) بيردو . ص ٨٨ .

(٣) ريفيرو . ص ٢٨٨ .

(٤) أودكرس . ص ٢٤١ .

واشباع رغبتهم وحاجاتهم من الخدمات الضرورية دون تدخل من الحكومة المركزية ، لذلك نجد أحيانا تطلق على العلاقة القانونية بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات الاقليمية وصف المشاركة "Partnership" وهى مشاركة بين الطرفين في تنظيم الدولة من الناحية الادارية بشكل لاغنى لإحداهما عن الأخرى ؛ فهي عند رأى البعض كعلاقة الفارس بالحصان .

(١)"It Is A Partnership Between The Rider And The Horse."

لكن الغرض من النظام المركزي هو تشديد وتركيز السلطة في يد هيئة عامة مركزية واحدة .

يترتب على كل ذلك ان رقابة السلطة المركزية على الوحدات الاقليمية استثناء وارد على الأصل وانها لا توجد الا بنص صريح ، ولا يمارس إلا بالقدر الذى يقرره القانون . اما فى الرقابة الرئاسية فيذهب فقهاء القانون العام الى أنها سلطة طبيعية ؛ تفرضها طبيعة النظام المركزى وهى بالتالى ظاهرة عادية ليست فى حاجة الى نص قانونى صريح ، بل انها توجد بقوة القانون ، وبتعبير آخر هو الأصل والقاعدة للتنظيم الادارى فى النظام المركزى ، لذلك يذكر الفقيه ريفيرو ؛ أن « سلطات الرقابة التى تملكها الحكومة المركزية هى حقها الكامل وحتى بدون وجود نص يخول لها هذه السلطات لأنها حقوق ذاتية مستمدة من طبيعة السلطة الرئاسية »(٢) .

نخلص مما تقدم الى أن لرقابة السلطة المركزية على الوحدات الاقليمية فى نظام اللا مركزية الادارية أساساً قانونيا يتمثل فى النصوص القانونية الصريحة التى تباشر وظيفة الرقابة فى حدودها وبناء عليها . ومعنى ذلك ، أن سلطة الرقابة المركزية استثناء من النظام اللا مركزى ، على حين ان الرقابة الرئاسية غالبا ما تكون رقابة مطلقة غير محددة وتمارس دون حاجة الى نص قانونى .

---

(١) Harry Street And Rodney Brazier., De Smith Constitutional And Administrative Law— 5th Ed— Middlesex. England. 1985. P427

(٢) ريفيرو ، ص ٢٨٣ . وكذلك انظر Duez&Debeyre., Op. Cit. P.69—70

## ثانياً ــ الغرض من الرقابة المركزية على الوحدات الاقليمية

تثير الطبيعة الاستثنائية لرقابة السلطة المركزية على الوحدات الاقليمية أمرا له أهمية خاصة وهو هل الغرض من هذه الرقابة سياسى بمعنى أنه يستهدف صيانة الوحدة السياسية للدولة فضلا عن التحقق من مشروعية أعمال هذه الهيئات وملاءمتها ؟ أم ان الغرض ادارى بحت ؟

يرى أغلب الفقهاء[١] أن من أهداف الرقابة المركزية ، حماية الوحدة السياسية للدولة الى جانب ضمان حسن سير وانتظام المرافق العامة داخل نطاق الوحدات الاقليمية وكفالة التجانس بين هذه الوحدات والسلطة المركزية .

والرأى عندنا هو أنه على الرغم من دور وأهمية العوامل السياسية فى قيام نظام اللا مركزية الاقليمية ، الا انه مهما توسعت اختصاصات الهيئات الاقليمية وتنوعت انشطتها فى ادارة شئونها المحلية ، فهى لا تؤثر من قريب أو بعيد على الوحدة السياسية والقانونية للدولة ، وللتدليل على صحة ما نقول ، يرى الدكتور عثمان خليل من ان « اللا مركزية الادارية تتناول الوظيفة الادارية "La Fonction D'adminstrée"........[٢] دون أن تمتد إلى وظيفة الحكم "La Fonction De Governe" وكما يقرر الأستاذ طعيمه الجرف من أن الحكومة المركزية هى « التى تعمل على حماية الوحدة السياسية » [٣] ، وعلى هذا الأساس نلاحظ أن اختصاصات الهيئات المحلية فى الغالب تقتصر على جانب من الوظيفة الادارية[٤] وهى ادارة المرافق العامة ، دون ان تصل الى اختصاصات ذات طابع

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا : القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى . الطبعة الثانية . القاهرة سنة ١٩٦٥ ص٤٣٨ ، الدكتور ظريف بطرس : المرجع السابق ، ص٢٨١ ، الدكتور محمد محمد ابراهيم : المرجع السابق ص ٧٢ ، والدكتور صبرى توفيق حموده : المرجع السابق . ص ١٢٢ ، وانظر أيضا : Rivero., Op. Cit. P.283 .

(٢) الدكتور عثمان خليل عثمان : رسالة الدكتوراه ص٧ .

(٣) الدكتور طعيمة الجرف : القانون الادارى ، والمبادىء العامة فى تنظيم ونشاط السلطات الادارية ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٢٩٤

(٤) Burdeau., Traité De Science Politique. TomII. Paris. 1976 P.285 Lescuyer., Op. Cit. P.48 Clark., Op. Cit. P.25.

سياسى أو عسكرى ، لذا نؤكد ان استقلال الوحدات الاقليمية فى ظل نظام اللا مركزية الادارية مهما توسع فهو لا يصل الى مدى يخشى منه على الوحدة السياسية والقانونية للدولة ذلك أن وجود الروابط بين السلطة المركزية والوحدات الاقليمية لا يتوقف على تلك العلاقة القانونية التى تربط بين كل من السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية والتى تتجسد فى الرقابة المركزية ، بل ان لها أسسا أخرى ثابتة منها وحدة الاقليم ووحدة السلطة السياسية والتشريعية والقضائية فى الدولة ، فضلا عن أن حماية الأمن والنظام العام وصيانة وحدة الوطن حتى فى النطاق الجغرافى لهذه الوحدات يقع على عاتق السلطة المركزية ذاتها ، ومن جانب آخر نلاحظ أنه مهما تعددت الاختصاصات المنوطة بالمجالس المحلية فإن حدودها تنحصر فى اختصاصات الوظيفة الادارية وهذا يعنى أن الهيئات المحلية لا تمتلك وسيلة أو اختصاصا تهدد بها الوحدة الوطنية أو تشجع فكرة الانفصال .

بل أن كل مالها من إختصاص مصدره المشرع الدستورى أو العادى ، وهو وحده الذى يملك حق تقرير استقلال هذه الوحدات الاقليمية ، وتحديد سلطاتها .

ونلمس هذا الأمر في التطبيق الإنجليزى لنظام اللا مركزية الإقليمية ، إذ ينحصر الغرض من الرقابة فى حدود وأهداف إدارية بحتة ، منها حسن سير أداء المجالس المحلية لخدماتها ، والتحقق من حسن سيرها ماليا وإداريا ، وتقديم المساعدة اليها عندما تعوزها الكفاءة والخبرة ، وذلك لرفع كفاءتها الفنية ، فضلا عن تعميق قنوات الثقة والتعاون بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية(١) .

نستطيع اذن استخلاص الهدف الأساسى والحقيقى من رقابة السلطة المركزية على الأشخاص الاقليمية هو ضمان حسن ادارة المرافق والمشروعات العامة والمحلية ، والعمل على وحدة الاتجاه الادارى فى الدولة ، واما القول بوجود هدف آخر ذى مفهوم سياسى فهو ـ حسبما نرى ـ ليس الا تشجيعا للحكومة المركزية لتوسيع سلطاتها الرقابية وزيادة تدخلها فى الشئون المحلية استنادا الى

---

(١) الدكتور ثروت بدوى ، ص ٣٧٠ ، هاكس ، ص ٢٤ ـ ٢٥ .

حجج واهية ، مثل « درء احتمال حدوث الانفصال أو تجزئة الوطن »[١] فهى تبرر لنفسها تضييق استقلال الهيئات المحلية ، وبالتالى يفقد نظام اللامركزية الاقليمية معناه الحقيقى وغرض وجوده .

**ثالثاً : مظاهر الرقابة الادارية على الهيئات المحلية**

درج فقهاء القانون العام [٢] ـ عند بحثهم ودراستهم لأساليب الرقابة الادارية على الهيئات المحلية ـ على ابراز حالات التمييز بين أسلوبين للرقابة : وهما الأسلوب الفرنسي والأسلوب الانجليزى ، لوجود فروق جوهرية بينهما ، ولكن الواقع يؤكد ان الأمر لايقتصر على النظام الفرنسى والانجليزى ، لانه من الثابت ان مسلك المشرع عند تطبيقه للنظام اللا مركزى يختلف من دولة لأخرى لانعدام نظام عام موحد تأخذ به كل الدول ، وتبعا لذلك من البديهى أن نجد اختلافا بين أساليب الرقابة بين الدول التى تأخذ بالنظام اللا مركزى .

ومما يؤكد ما نذهب اليه أن هناك تباينا واضحا بين أساليب الرقابة فى النظام المحلى للولايات المتحدة الأمريكية عما هى عليه فى الدول الأوربية ، وان للاتحاد السوفيتى نظاما رقابيا خاصا يتميز به عن النظام الفرنسى والانجلو امريكى [٣] ، هذا وتسير طرق تنظيم أساليب الرقابة المركزية فى كل من انجلترا وفرنسا نحو اتجاه واحد ، وهو التشديد والمركزية ، لذا يذكر الدكتور ظريف بطرس فى قدر الرقابة الذى تمارسه الحكومة المركزية على الهيئات المحلية ، .. لا يوجد اختلاف كبير بين النظامين ، فكلاهما يخضع ـ من الناحية القانونية ـ لنفس أنواع الرقابة تقريبا ، باستثناء انه فى النظام الانجليزى تقتصر الرقابة الادارية على رقابة الأعمال ورقابة الأموال دون رقابة الأشخاص ، وان كانت الحكومة الفرنسية نادرا ما تستخدم سلطتها فيما يتعلق برقابة الأشخاص .. » [٤] .

---

(١) الدكتور صبرى توفيق حمودة ص ١٢١ ـ ١٢٥ .

(٢) الدكتور طعيمة الجرف ، ص ٢٨٨ ـ ٢٩٦ ، الدكتور خالد عبد العزيز ، ص ٢٧٦ ، الدكتور سليمان الطماوى ، ص ١٢٧ ـ ١٢٨ .

(٣) Good Now., P.224

(٤) الدكتور ظريف بطرس ، ص ١٦ .

ففى فرنسا نجد أن رقابة الحكومة المركزية قوية بحجة انه ليس من الحكمة التراخى فى ممارسة الرقابة الادارية . وكذلك الحال فى انجلترا حيث وان كان استقلال الهيئات المحلية أوسع نطاقا مما هو عليه فى فرنسا ، الا أن الاتجاه يسير فيها ايضا نحو تشديد الرقابة وتقويتها، إذ يشير الأستاذ (Ramsay Muir) فى مؤلفه .

How Britain Is Govern. London.1933. إلى أن نظام الحكومة المحلية – فى بريطانيا – أصبح بالتدريج وكالات تنفيذية لرغبات الحكومة المركزية .

«The centralising process is most obviously exhibited in the increasing control exercised by the central government over the local government authorities, which become, more and more merely agents for the execution of the centeral .government's will»

هذا وبعد ما يقارب نصف قرن نجد ان الأستاذ ويد (Wade) يؤكد على ما رآه الأستاذ مير (Muir) قبل خمسين عاما بقوله ، إنه في النظام الانجليزى قد زاد تدخل الحكومة المركزية وتوسعت سلطتها على إختصاصات الهيئات المحلية وبالأخص في حدود الرقابة المالية كحالات التصديق على المساعدات والمنح والديون المركزية للحكومات المحلية .

.«The Influence Of The Central Became Ever More Dominant...»

كما يقرر الأستاذان Hitchner&Hardold ، أن نظام الحكم المحلى في بريطانيا يأخذ بدرجة أكبر من التبعية للحكومة المركزية .

«British Local Government Displays Astill Higher Degree Of Subordination And Supervion»[1]

هذا ونلاحظ أن هناك أمرين آخرين في مجال مظاهر الرقابة الادارية جديرين بالبحث والدراسة وبالاخص من قبل الفقهاء والباحثين المختصين في

(١) Hitchner&Harbold., P.486

القانون الادارى وهما :

ـ الموضوع الأول : هو دراسة العلاقة القانونية ، ومظاهر الرقابة وحدودها بين الوحدات الاقليمية الادارية ذاتها ؛ وبالأخص بين الوحدات الاقليمية الكبيرة مساحة ونفوسا كالمحافظات والمدن وبين الوحدات الاقليمية الصغيرة كالمراكز والقرى ؛ فكثيراً ما يحصل النزاع بين تلك الوحدات ذاتها بعيداً عن السلطة المركزية . على سبيل المثال نلاحظ انه في الاتحاد السوفيتى هناك نزاع وصراع بين هيئتين لا مركزيتين ـ جمهورية اذربيجان وجمهورية ارمينيا ـ حول إتهام ارمينيا لجمهورية اذربيجان بسوء معاملتها وتخلف ادارتها لمقاطعة كارباخ ـ وكذلك جاءت في مذكرة اللجنة الملكية بالمملكة المتحدة عام ١٩٦٩ ان نظام الحكم المحلى في بريطانيا قد مزقته الصراعات المريرة بين المجالس المحلية ذاتها ؛ ذلك عندما سعت المجالس المحلية للمدن التوسع على حساب المجالس المحلية الصغيرة كالقرى والبلديات ، وفي الوقت ذاته ناضلت "Strwggle" الهيئات المحلية الصغيرة كالقرى للوصول الى مرتبة ودرجة مجالس المدينة(١) .

أما الموضوع الثانى الذى هو جدير بالبحث أيضاً ، هو نتائج وأثار الرقابة الادارية على السلطة المركزية ذاتها وليس على الهيئات المحلية وحدها فحسب ، ذلك لأن تلك العلاقة القانونية بين الهيئتين المركزية واللا مركزية قد أوجدت من غير الشك تأثيراً وانطباعاً معينا في تحديد مسار السياسة المركزية للدولة(٢) . هذا الأمر له أهميته القانونية وبالأخص في تقيم نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية .

نتناول فيما يلى الموضوع ـ مظاهر الرقابة الادارية ـ بالشرح بعيداً عن التقسيم المتبع ـ الانجليزى ، الفرنسى ـ ونركز على الرقابة الادارية في عمومها التى تنصب على الهيئات المحلية ذاتها وعلى أعضائها تارة ، وعلى أعمال هذه الهيئات تارة أخرى .

---

(١) Wade., P.101.

(٢) همتن ، ص ١٦٥ .

## أولًا : الرقابة على الهيئات المحلية وأعضائها

ومن هذه الرقابة نذكر :

١ ـ **التعيين** : تؤكد تطبيقات نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية على تدخل سلطة الرقابة فى تعيين بعض أعضاء الهيئات المحلية فضلا عن حقها فى تعيين رؤساء الوحدات الادارية وتبرز هذه الرقابة من خلال السلطة الرئاسية التى تباشرها الحكومة المركزية على الأعضاءالمعينين ذلك لانهم يظلون تابعين للحكومة المركزية بتبعية رئاسية[١]. كما أن للسلطة المركزية حق إصدار النظم والأوامر الادارية لبيان الدرجات والواجبات وكيفية الترقيات والرواتب في تلك الوظائف .

٢ ـ **الحل** : تنص أغلب القوانين المنظمة لهذا النظام على حق السلطة المركزية فى حل الهيئات المحلية أو وقفها مؤقتا ، ويلاحظ أنه نظرا لخطورة هذا الاجراء الذى يهدد استقلال الوحدات الاقليمية لما يترتب عليه من سحب شخصيتها المعنوية والتى هى أساسها القانونى ، نرى أن المشرع يقيد هذا الحق بقيود ، منها عدم جواز حل المجالس الاقليمية الا بقانون ، وبناء على مرسوم مسبب ، وان يكون هناك حالة ضرورة أو مخالفة جسيمة للقانون أو اخلال جسيم لواجباتها[٢] . واذا كانت السلطة المختصة باصدار قرار الحل فى مصر سلطة واحدة بالنسبة لجميع المجالس المحلية اذ يصدر قرار الحل من مجلس الوزراء بناء على إقتراح مجلس المحافظين[٣] ، الا أن القانون الفرنسى فى معالجته لهذا الأمر يفرق بين السلطة التى لها حق حل مجلس المحافظة وتلك التى لها حق حل المجلس البلدى ، فالسلطة الأولى يباشرها رئيس الجمهورية ، والسلطة الثانية من اختصاص مجلس الوزراء[٤]،اما سلطة رقابة الحل فى انجلترا فالمعروف انها لا تصل الى حد التدخل فى حل المجالس المحلية على أساس أن القانون الانجليزى لا يعرف حل المجلس قبل

---

(١) الدكتور عثمان خليل ، ص ٢١١ ـ ٢١٣ ، الدكتور سعد علوش ، ص ٩٨ .

(٢) نص المادة ١٤٤ والمادة ١٤٦ من قانون الحكم المحلى رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٤ فى مصر .

(٣) نص المادة ١٤٥ والمادة ١٤٦ من قانون الحكم المحلى رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٩ فى مصر .

(٤) الدكتور صبرى توفيق حموده : المرجع السابق . ص ١٤١ ـ ١٤٢ .

انتهاء مدته ، ولكن مع ذلك يمكن حل المجالس التى تنشأ عن طريق البراءة الملكية (Rouyal Chart) مثل مجالس المدن المتوسطة أو مجالس المدن التى هى فى مرتبة المحافظات[١] .

**ثانياً : الرقابة على أعمال :**

تمارس هذه الرقابة فى صور مختلفة ، منها الاقرار والالغاء والإحلال والرقابة على التنفيذ .

**١ ـ الاقرار** ( الاذن والتصديق ) إن تمتع الهيئات المحلية بقدر من الاستقلال ، لا يجعل سلطتها فى ادارة المصالح التى تباشرها مطلقة ، فهناك مسائل تدخل فى اختصاص الهيئات المحلية ، ولكن لارتباطها من جانب آخر بالمصلحة العامة فى الدولة ، لابد لسريانها وتحقيقها من مراجعة السلطة المركزية لها[٢] سواء عن طريق الاذن أو التصديق ، غير أن ما يميز التصديق عن الاذن ، أن التصديق وسيلة رقابية لاحقة وقد يتم ضمنيا بخلاف الاذن الذى لابد وأن يكون صريحا وسابقا على اجراء العمل في جميع الأحوال[٣] .

**٢ ـ الالغاء** : لسلطة الرقابة فى نظام اللا مركزية الاقليمية الحق فى التدخل والغاء قرارات المحلية غير المشروعة ، وذلك عند مخالفتها للقانون أو اغفالها للمصلحة العامة المحلية[٤] ويجمع هذا الحق بين رقابة المشروعية والملاءمة ، لانه لا يقتصر على القرارات المحلية المخالفة للقانون ، بل يمتد أيضا الى تلك التى تجاهلت واغفلت ظروف ومقتضيات المصلحة العامة .

**٣ ـ الحلول** : هناك حالات لا تستطيع الهيئات المحلية أن تفى بأعبائها ، وتنفيذ ما يفرضه عليها القانون ، ولذلك قرر المشرع لسلطة الرقابة الحق فى أن تحل نفسها محل الهيئة المحلية ، فى اداء التصرفات التى تتمنع أو تتقاعس

---

(١) الدكتور عادل محمود حمدى : المرجع السابق .

(٢) Duez&Debeyre., Op. Cit. P.71, 72

(٣) الدكتور محمود فؤاد مهنا : المرجع السابق ص ٤٤١ ، والدكتور سليمان الطماوى المرجع السابق .

(٤) الدكتور صبرى توفيق حموده : المرجع السابق ص ١٥٠ .

عن القيام بها خلال المدة المقرر لها . ولا شك ان الإحلال محل الهيئات المحلية يتعارض مع مبدأيين يحققهما نظام اللا مركزية الاقليمية وهما حق المبادأة من القيام بالتصرفات فى المسائل المحلية ودراية السلطات الاقليمية بمشكلات وحاجات الوحدات الاقليمية . ذلك لانه اذا سلمنا بحق المبادأة للهيئات المحلية ، والاعتراف بدرايتهم بمشكلاتهم فكيف يستساغ الحكم بعد ذلك بأن السلطة المحلية قد أساءت التصرف فى موضوع يدخل فى صميم اختصاصاتها ولهذا تعد هذه الصورة أشد صور الرقابة الادارية ، وبناء على ذلك قد قرر المشرع عددا من القيود على ممارستها منها : أنه لا يجوز اللجوء اليها الا بعد امتناع أو اهمال الهيئة المحلية فى القيام بعمل مفروض القيام به بحكم القانون ومنها ان يكون الهدف من الاحلال ضمان سير المرافق العامة[1] ومنها:انه لا تجوز ممارسته الا بعد إخطار الهيئة المحلية[2] .

٤ ـ الرقابة على التنفيذ أو ( الرقابة غير المباشرة ) :[3] : اضافة الى مظاهر الرقابة التى سبق ذكرها نجد أن لسلطة الرقابة أيضا حق التدخل فى تنفيذ بعض القرارات التى تتخذها السلطة المحلية ، حيث هنالك بعض القرارات يتحتم طبيعة تنفيذها ان تطلب السلطة المحلية تدخل السلطة المركزية لانه فى بعض الحالات يتوقف تنفيذ القرارات المحلية على دور سلطة الحكومة المركزية[4] بحكم ما تملك من الوسائل اللازمة لتنفيذها[5] . ومن هنا تضطر السلطة المحلية للجوء الى السلطة المركزية .

يتبين مما ذكرنا ان رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية تأخذ صورا متعددة ، سواء أكان بالنسبة للرقابة على الهيئات ذاتها وأعمالها أو على أعضائها لذا كان من اليسير القول أن سلطة الرقابة تتناول جميع اختصاصات السلطة المحلية . فهى لاتدع اختصاصا لها إلا وفرضت عليه قيدا أو أكثر بشكل أو بآخر .

(١) الدكتور خالد عريم : المرجع السابق ٣١٨ ، اما الدكتور محمد محمد ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٣٨٨ ، فيقول « يهدف الحلول فقط الى احترام المشروعية «و» للحلول هدف واحد وهو المحافظة على القانون » .

(٢) الدكتور فؤاد العطار : المرجع السابق ، والدكتور صبرى توفيق حموده : المرجع السابق ص ٥٣ .

(٣) ريفيرو ، ص ٢٨٢ .

(٤) الدكتور خالد عريم : المرجع السابق . ص ٣٢ .

(٥) الدكتور عثمان خليل : المرجع السابق ص ٢٢٦ ، والدكتور صبرى توفيق حمودة المرجع السابق .

وترتيبا على ما تقدم ، فإنه اذا كانت الغاية من الرقابة الادارية العمل على وحدة الاتجاه الادارى ، وحسن سير المرافق العامة ، عن طريق رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة يكون من الحكمة الأخذ بصورتين من تلك الصور التى ذكرناها وهما الالغاء والحل ، فرقابة الالغاء كما تبين وسيلة رقابية فعالة فى شأن أعمال الهيئات المحلية . اما فى شأن الهيئة المحلية ذاتها فلدينا رقابة الحل وهى اقسى أشكال الرقابة ، وبناء على ذلك اذا قصرنا رقابة السلطة المركزية على هاتين الصورتين دون غيرهما فانه يمكننا أن نصل الى تحقيق غرض الرقابة سواء فى مجال رقابة المشروعية أو الملاءمة ونقضى على جميع المساوىء التى تشوب نظام اللا مركزية الاقليمية ، لان عيوب ومساوىء هذا النظام تأتى فى الغالب من تلك المظاهر المتعددة للرقابة التى تثير الشك وتضعف الثقة فى الرابطة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية .

## الخلاصة :

يتبين من كل ما تقدم ، أن نظام اللا مركزية الادارية الاقليمية هو نظام اداری بحت وان كان وراء نشوئه عوامل سياسية أو اقتصادية فهو لا يعدو ان يكون اسلوبا للتنظيم الادارى ، وان لهذا الأسلوب عنصرين ، يتعلق الأول منهما بفكرة الاستقلال عن السلطة المركزية ويرتبط الثانى بالرابطة القانونية التى تتمثل فى سلطة الرقابة الادارية المركزية على الهيئات المحلية .

ومن مظاهر هذا الأسلوب فكرة الشخصية المعنوية ، ووجود نوع معين من المصالح . وهذان المظهران يرتبطان ببعضهما ، اذ لا وجود لاحدهما دون الاخر فى حدود هذا النظام .

وتعتبر نظرية الشخصية المعنوية تجسيدا قانونيا لفكرة الاستقلال الذاتى التى تتمتع بها الوحدة الاقليمية ، أما عن تميز المصالح الاقليمية ، فانه كما أشرنا سابقا ، تكون المصالح واحدة لاتتجزأ فى الدول القومية الواحدة وان تم تنفيذها وادارتها عن طريق نوعين من المرافق هما ( العامة والاقليمية ) ، أما فى الدول المتعددة القوميات أو ذات الواقع السلالى المتعدد . فطبيعة التركيب القومى للسكان تفرض وجود نوعين من المصالح هما : المصالح العامة والمصالح الذاتية الخاصة .

وعلى العموم فان الاستقلال عن السلطة المركزية هو استقلال غير مطلق أى محدود ومقيد بالعنصر الثانى المتمثل فى رقابة السلطة المركزية ، وهذه الرقابة نتيجة لوحدة الدولة السياسية والقانونية وتتجلى فى نصوص قانونية صريحة تمارس السلطة المركزية بمقتضاها على الهيئات المحلية رقابة المشروعية والملاءمة وذلك حفاظا على نقطة التوازن بين عنصرى اللامركزية .. وضمانا فى الوقت نفسه لمبدأ المشروعية وسيادة القانون .

# الباب الثالث

# مقارنة بين نظام الحكم الذاتى الداخلي والأنظمة اللامركزية المشابهة له

**تمهيد :**

لقد قلنا غير مرة ، أن الحكم الذاتى ، مفهوم متغير ، كما ان مجاله غير محدد نظرا لارتباطه بمجموعة من المعطيات المتصلة برغبة الشعوب والحركات القومية وإرادتها ، الأمر الذى أدى الى إختلافه باختلاف النظام القانونى الذى يتبناه من ناحية ، وبإختلاف الحكم الذاتى الداخلى عن غيرها من النظم اللا مركزية السياسية والادارية من ناحية أخرى .

وبغية التمييز بين الحكم الداخلى — باعتباره عصب دراستنا — وبين كل تنظيم مقارب ، أو مشابه له ، فسنبدأ بتمييز نظام الحكم الذاتى الداخلى من الدولى ، ثم بتمييز الحكم الذاتى الداخلى ، عن كل من اللا مركزية الادارية الاقليمية والنظام الفيدرالى .

**الفصل الأول : التمييز بين مفهومى الحكم الذاتى فى كل من القانون الدولى العام والقانون العام الداخلى .**

**الفصل الثانى : التمييز بين الحكم الذاتى الداخلى ، والنظام الفيدرالى .**

**الفصل الثالث : التمييز بين الحكم الذاتى الداخلى ، واللامركزية الادارية الاقليمية .**

# الفصل الأول

## التمييز بين مفهوم الحكم الذاتى فى القانون الدولى العام والقانون الداخلى

يبدو لأول وهلة تشابه بين مفهوم الحكم الذاتى فى القانون الدولى العام والقانون العام الداخلى ، على أساس أن التسمية ( الحكم الذاتى ) التى تطلق على كلا المفهومين واحدة ، وان كلا منهما من شأنه منح نوع من الاستقلال الذاتى لسكان الاقاليم المميزة عند مطالبتهم بحقوقهم القومية الذاتية ، الا اننا اذا تعمقنا فى جوهر الموضوع وجدنا اختلافا بينهما من النواحى التاريخية والسياسية والقانونية ، وهذا التشابه بين النظامين ، وعدم تحديد نوع وطبيعة كل منهما ، هو أساس الخلط الذى تقع فيه الحركات القومية والتنظيمات السياسية ، فى الدول التى تمتاز بواقع التعدد القومى والعرقى عند مطالبتها بالحكم الذاتى .

ونتيجة لهذا الخلط فقد ذهبت حركة الجنوب فى السودان حينا من الزمن الى المطالبة بالحكم الذاتى ؛ على أساس أنه أكثر تحقيقا للحقوق السياسية والقانونية لاقليم جنوب السودان من النظام الفيدرالى . وتشهد الهند هذه الأيام حركة طائفية تتسم بالعنف ، حيث تطالب طائفة السيخ بالحكم الذاتى لاقليم بنجاب الذين يشكلون أغلبية سكانه . هذا ولا يزال الخلاف دائرا بين أطراف اتفاقية كامب ديفيد حول تحديد طبيعة الحكم الذاتى المراد تطبيقه على جزء من فلسطين المحتلة .

وهذه هى أهم الفروق بين المفهومين :

**١ - من حيث الأساس القانونى :**

سبق ان أوضحنا أن الحكم الذاتى فى القانون الدولى العام ، يقوم على أساس وثيقة قانونية دولية ، باعتباره عملا من أعمال القانون الدولى العام وبالتالى فهو نظام دولى . اما نظام الحكم الذاتى الداخلى ، فأيا كانت الطريقة التى اتبعت فى تكوينه فهو يرتكز أساسا على قواعد القانون الدستورى ، لانه لا يعدو أن يكون عملا من أعمال القانون العام الداخلى ، ويترتب على ذلك ان كل تعديل للدستور يمكن ان يتم حتى بالنسبة لوضع أقاليم الحكم الذاتى ؛ دون موافقة أو علم هذه الأقاليم ، وذلك تطبيقا لمبدأ وحدة الدولة القانونية والسياسية .

**٢ - من حيث المركز القانونى :**

يختلف المركز القانونى لكل من نظامى الحكم الذاتى الداخلى والدولى عن الاخر ، فنظام الحكم الذاتى الداخلى ، ليس الا شخصا من أشخاص القانون العام فى الدولة ، واقليم الحكم الذاتى ما هو الا مجرد جزء من أرضها[١] ، ويعنى هذا أنه ليس لهذا النظام مركز قانونى منفصل عن بقية المراكز القانونية التى توجد داخل الدولة الواحدة ، لذا يمكن أن يقوم هذا الشكل من الحكم الذاتى فى دولة بسيطة موحدة أو فى الدول المركبة ، اذ ان الدولة الفيدرالية قد تأخذ بنظام الحكم الذاتى أيضا فى بغض أقاليمها التى تتميز بطابع قومى مستقل ، كما هو الحال فى الاتحاد السوفيتى والصين، وعليه ماذهب الدكتور جعفر عبد السلام «ص ٢٠٠» الى انه « لا تقوم اللا مركزية السياسية أو نظام الحكم الذاتى Self—Government فى ظل الدولة الموحدة » هذا الرأى على اطلاقه ودون اعتبار للحكم الذاتى الداخلى يعتبر رأيا مرجوحا ؛ ذلك لكونه يتناقض مع عدد من تطبيقات نظام الحكم الذاتى فى الدول الموحدة ، كالعراق والسودان واسبانيا .

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ١٣ ، ديفر انسيسكو ، المرجع السابق ص ٢٦١ - ٢٦٢ ، الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٥٠ . والدكتور صفاء الحافظ ، المرجع السابق ، ص ٤٦ .

أما نظام الحكم الذاتى الدولى فهو كيان قانونى منفصل ومستقل عن أشخاص القانون العام للدولة التى يرتبط بها ، لانه مركز لمصالح متميزة وله شخصية قانونية مستقلة ، وجهاز حكومى ، وبناء عليه فان اقليم الحكم الذاتى يتصف بصفة الدولة(١) ـ على الأقل ـ من وجهة نظر القانون الداخلى فهى دولة بالمعنى القانونى ، وان لم يكتمل لحكومتها الذاتية حق ممارسة السيادة الكاملة على اقليمها ، لذلك فإن من حقها منح الجنسية لمواطنيها غير جنسية الدولة التى تقوم بادارة اقليمها ، كما ان لسكان الاقليم حق بناء هيئاتهم الدستورية(٢) .

### ٣ ـ من حيث الاختصاصات :

اذا كان من الممكن ان يطلق على الحكم الذاتى الدولى وصف الدولة على الرغم مما يشوبه من نقص فى السيادة(٣) . فان من غير الممكن اطلاق هذا الوصف على اقليم الحكم الذاتى الداخلى ، ومن الطبيعى ان يؤثر هذا الفارق على قاعدة توزيع الاختصاصات بين اقليم الحكم الذاتى وبين الدولة المرتبطة بها ، وكذلك على القواعد القانونية التى تكفل الرابطة العضوية بين الجانبين .

فبالنسبة لمسألة الاختصاصات ، نلاحظ انه مادام يصدق على اقليم الحكم الذاتى الدولى وصف الدولة ، فانه يتمتع بجميع اختصاصات الهيئات الدستورية فى الدولة ( تشريعية ـ وتنفيذية ـ وقضائية ) بجانب اختصاص السلطة التأسيسية(٤) ، وان هذه الهيئات عندما تمارس اختصاصاتها فانها تبت فيها

---

(١) الدكتور ابراهيم الحاج موسى ، المرجع السابق ، ص ٥١ وما بعده . والدكتور سمير المنقبادى ، المرجع السابق ، ص ١٨٢ وما بعدها .

(٢) الدكتور محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ وما بعدها .

(٣) يذهب الدكتور عثمان خليل عثمان ، فى مؤلفه القانون الدستورى ، القاهرة ، ١٩٥٦ ، ص ٦١ ، الى أن الدولة اذا فقدت ركن السيادة الخارجية دون سائر الأركان تحقق وجود الدولة فى عرف القانون الداخلى ، كما يؤكد الدكتور محمد حافظ غانم ، فى مؤلفه ، الأصول الجديدة للقانون الدولى ، القاهرة سنة ١٩٥٥ ، ص ١٩٣ ، على أن السودان كان فى ظل نظام الحكم الذاتى دولة ناقصة الأهلية .

(٤) اكرتون ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ ، ١٨٧ ـ ١٨٨ . والدكتور جعفر عبد السلام المرجع السابق ، ص ٢٠١ وما بعدها .

بمفردها ، دون أن تكون خاضعة لتوجيه أو رقابة حكومة الدولة المرتبطة بها وان كانت هناك مسائل لا تدخل فى اختصاصات هيئات الحكم الذاتى ، وقيود على بعض اختصاصاتها فى المجال الداخلى أو الدولى ، وهى أمور من شأنها انتقاص سلطة الدولة ، وتقييد سيادتها ، غير أنها لاتنفى الطبيعة القانونية للدولة ، لان الأمر هنا لا يتعلق بعناصر الدولة ذاتها ، بل بصفة من صفات السلطة العامة وهى السيادة . ويلاحظ فى نظام الحكم الذاتى بالسودان ١٩٥٣ ان الحاكم البريطانى كان يختص بالشئون العسكرية والعلاقات الخارجية وحق اعلان حالة الطوارىء فى البلاد ومن بين سلطاته الرقابية التى كانت قيدا على الاختصاصات الداخلية للحكومة السودانية سلطة رفض اى مشروع قانون صادر من الحكومة ، وكذلك الحال فى العراق فى ظل الحكم الذاتى، اذ كانت للحكومة البريطانية ان تحتفظ بقوة عسكرية فى العراق ، وان تباشر جميع الاختصاصات الخارجية والعلاقات الدبلوماسية ، ومن ناحية القيود فقد فرضت بريطانيا على الحكومة العراقية ان لا يعين شخص أجنبى فى العراق بدون موافقتها ، كما كان على الحكومة العراقية التقيد بالمشورة التى تقدمها بريطانيا عن طريق المعتمد السامى فى جميع الشئون التى تمس تعهدات ومصالح بريطانيا وكذلك الالتزام التام بمشورة بريطانيا فى الشئون المالية.(١)

اما اختصاصات هيئات الحكم الذاتى فى القانون الداخلى فتقتصر ـ فى الغالب ـ على الوظيفتين التشريعية والتنفيذية ، دون أن تمتد الى الاختصاص القضائى ويتم تحديد اختصاصات هذه الهيئات اما عن طريق الدستور والقانون واما عن طريق القانون فقط(٢) ، كما ان ما يحدد لها من اختصاصات لا تمارسها بطريقة

(١) انظر فى تفاصيل ذلك ، الدكتور ابراهيم الحاج موسى ، المرجع السابق ، ص ٥٣ وما بعدها ، بيردو ، المرجع السابق ، ص ٦٤٩ ، وعبد الرزاق الحسنى تاريخ العراق السياسى الحديث ، الجزء الثانى ، ص ٣٠ .

—Jennings (I)&Young (C.M.)., Constitutional Laws Of The British Empire. Oxford. 1938 P.135.

— Stahi (K.M.), British And Soviet Colonial System. London. 1950 P.20

(٢) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ . والدكتور سليمان الطماوى ، المرحع السابق ، ص ١١٢ .

مستقلة ومنفصلة كلية عن السلطة المركزية ، بل ان هناك رقابة شديدة بصور ومظاهر متعددة تباشرها الحكومة المركزية على هيئات الحكم الذاتى بأعضائها وأعمالها .

**٤ ـ من حيث الغرض :**

فى الحكم الذاتى الداخلى تكون حماية الجماعة القومية أو الاثنولوجية التى تعيش فى إقليم متميز داخل الدولة الواحدة التى تمتاز بظاهرة التعدد القومى أو العرقى هى أحد أسباب وجود هذا النظام ، وتقرر هذه الحماية بنصوص دستورية صريحة .

وبديهى ان العوامل السياسية هى التى تدفع الحكومة الى منح الحكم الذاتى للاقاليم المتميزة فى الدولة ، الا ان الحكمة فى الوجود السياسى لمثل هذا النظام ليست الرغبة فى اشباع حاجات ومصالح معينة عن طريق اداء خدمات ومرافق فحسب ، بل الرغبة فى تحقيق المطالب القومية من بث اللغة واحياء التراث والثقافة ، جاء فى البيان الذى القاه رئيس جمهورية العراق فى ١٩٧٤/٣/١١ ان « تطبيق الحكم الذاتى فى المنطقة التى غالبية سكانها من الاكراد وعلى أسس ديمقراطية ، يوفر السبل الكفيلة لممارسة شعبنا الكردى كامل حقوقه القومية المشروعة » ، وذلك فى اطار وحدة الدولة القانونية والسياسية .

فيؤكد الفقيه بودا (ص ١٨٤)انه بالرغم من اعتراف الدستور الايطالى سنة ١٩٤٧ بالحكم الذاتى للاقاليم المتميزة فى ايطاليا ، الا ان هذه الاقاليم غير مستقلة تماما عن الدولة ، لانه ليست له الا السلطات المنصوص عليها بالدستور أو بقوانين الدولة الأخرى ، وبمعنى آخر جرى التأكيد على الطبيعة الوحدوية للدولة حتى مع قيام نظام الحكم الذاتى .

فالحكم الذاتى اذن نظام لا يستهدف مطلقا تجزئة اقليم الدولة وبناء دولة مستقلة ، بل يحرص دائما على عدم المساس بكيان الدولة ووحدتها ووحدة مصالحها العليا وعدم تعريضها لأى خطر أو تهديد .

اما فكرة الحكم الذاتى الدولى وان كانت الأسباب السياسية وراء نشوئها ووجودها . الا ان هذه الأسباب تكون أوسع بعدا وأكثر شمولا من تلك التى أدت إلى قيام الحكم الذاتى الداخلى ، لان فكرة الحكم الذاتى الدولى تلعب دورا – اذا ما احسن تطبيقها – فى تحقيق مبدأ حق تقرير المصير وبناء الدولة المستقلة ، وهى ان ارتبطت بفكرة القومية الا انها تسعى فى الوقت ذاته الى تحرير الوطن ، والاستقلال السياسى ، ومن هنا فان الحكم الذاتى الدولى لا يقف عند بعض الحقوق القومية لجماعة قومية أو أكثر ، كما هو الحال فى الحكم الذاتى الداخلى ، بل يتضمن – أحيانا – حقوق عدة قوميات فى بناء دولة واحدة مشتركة ، لذا فهو ذو ارتباط وثيق بمبدأ سياسى ، وهو الاستقلال الوطنى ؛ فالحكم الذاتى الدولى فى الواقع ليس الا خطوة لتحقيق هذا المبدأ .

ومن ثم ، فاننا نخلص من هذا العرض الى القول ، بأن الفرق بين النظامين ليس فرقا شكليا فقط ، وانما هو فرق جوهرى يرجع الى الطبيعة القانونية لهما ، والى الغرض منهما ، ذلك لان الحكم الذاتى الدولى ، كما تبين هو نظام دولى وضع – كما تؤكد قواعد القانون الدولى – لغرض تحقيق هدف أساسى ، وهو بناء دولة مستقلة ، فيدخل موضوعه فى نطاق دراسة النظم الدولية ، وتعنى به قواعد القانون الدولى العام . أما الحكم الذاتى الداخلى فهو وسيلة قانونية لحل مسألة سياسية داخلية فى اطار دولة واحدة ، ولذا فهو نظام داخلى لا يرتبط بالنظام الدولى ، ويجد حدوده فى القانون الداخلى .

# الفصل الثانى

# الحكم الذاتى الداخلى والفيدرالية

على الرغم من أن أغلب فقهاء القانون العام ، يميزون بين اللا مركزية الإدارية الإقليمية وبين نظام الفيدرالية ، فإننا لا نكاد نجد دراسة مقارنة بين نظام الحكم الذاتى الداخلى وبين الفيدرالية ، علما بأن المقارنة بينهما لا تقل أهمية عن المقارنة بين اللا مركزية الإقليمية والفيدرالية وذلك للمكانة البارزة لنظام الحكم الذاتى الداخلى ، بين النظم الدستورية المعاصرة ، فهو أساس التنظيم السياسى والقانونى ، لاقاليم عدة دول تتباين في تطورها التاريخى ونظامها السياسى .

وعلى الرغم مما يبدو من تشابه بين كل من نظام الحكم الذاتى الداخلى والنظام الفيدرالى ،ويتبين أساسا فى أن كلا منهما من شأنه إيجاد كيان إقليمى ذى إستقلال ذاتى داخل الدولة ، الا أن الخلاف بينهما جلى ، يتعدى الفروق الشكلية ، وهو ما يدفعنا لدراسة أوجه الشبه والخلاف بين كل منهما ، وبناء عليه نحاول دراسة هذا الموضوع فى مبحثين : نبين فى الأول أوجه الشبه بين الاثنين ، وموضحين فى الثانى أوجه الخلاف .

## المبحث الأول
## أوجه الشبه بين النظامين

رغم إختلاف النظامين ( الحكم الذاتى الداخلى والنظام الفيدرالى ) فإن هناك قدرا مشتركا من التشابه بينهما ، يتضح فى أن كلا منهما يهدف الى أن يكون جزءا من إختصاصات الهيئات الدستورية العليا فى الدولة للهيئات الإقليمية ، وهو ما نراه دافعا لدراسة الشبه بينهما ، وبناء عليه سنتناول دراسة هذا الموضوع فى النقاط التالية :

### ١ ـ أساس فكرة النظامين :

إذا نظرنا الى فكرة النظامين ـ الحكم الذاتى والنظام الفيدرالى ـ وجدناها تقوم على أساس عنصرين متناقضين هما ( الإستقلال الذاتى ) ( والوحدة ) وأن الترابط بين هذين العنصرين بعلاقاتهما المتبادلة والمتعارضة يشكل وحده المفهوم الحقيقى لكلا النظامين ، فهما نتاج التوفيق بين رغبتين متعارضتين : وجود دولة واحدة من ناحية ، والمحافظة على الإستقلال الذاتى للاقاليم المميزة من ناحية أخرى .

فبالنسبة للنظام الفيدرالى يذهب الفقهاء الى الربط بين ما تتمتع به الولايات الفيدرالية من إستقلال ذاتى فى مواجهة السلطة المركزية ، وبين الحفاظ على وحدة الدولة القانونية والسياسية .

فيؤكد الفقيه دايسى Dicey أنه ليقام نظام الحكم الفيدرالى لابد من وجود مشاعر موحدة لدى المواطنين مهيأة للاتحاد . فلابد من رغبتهم فى الإتحاد ، والمشاعر هى التى تنشىء الدولة الفيدرالية ، وهى تجمع الى حد ما بين مشاعر الرغبة فى الوحدة الوطنية وبين تصميم كل ولاية أن تظل محتفظة بشخصيتها وإستقلالها .

وهى مشاعر لابد أن تكون مختلطة وعلى ذلك فإن الغرض من نظام الحكم الفيدرالى فى نظر دايسى هو إتاحة الفرصة للتعبير عن كلا النوعين من المشاعر ، فالدولة الفيدرالية تعمل سياسيا للتوفيق بين الوحدة الوطنية وسلطة الابقاء على حقوق الولايات فى الإستقلال[١] .

ويذهب الفقيه ديران Durand الى أنه من أهم أسس النظام الفيدرالى التوفيق بين عوامل الإستقلال والوحدة ، والغاء الإستقلال التام للأعضاء دون تذويبهم فى مجتمع كامل الإندماج ، وكفالة التوفيق بين هذين النوعين من المصالح هى الحكمة فى وجود هذا النظام[٢] .

والأمر كذلك بالنسبة لنظام الحكم الذاتى الداخلى ، إذ يساير الفقهاء وشراح القانون نفس الإتجاه ، وذلك حينما يؤكدون أن أساس الفكرة التى تدفع دولة معينة الى الأخذ بنظام الحكم الذاتى يهدف الى درجة من التوفيق بين الميول الوحدوية والتيارات الإستقلالية داخل الجماعات القومية والعرقية صاحبة الشأن .

وهذا ما يقرره الأستاذ بالازولى Pallozoli بقوله إن الحكم الذاتى صيغة متناقضة فى جوهرها ، اذ تنطوى على قدر من العناصر يتفق والهياكل الوحدوية التى تحاول البقاء ، وتلك التى تعمل لاقامة النظام القانونى المستقل للإقليم المميز ، فالحكم الذاتى إذن يمثل مجموعتين من العناصر[٣] .

ويقول الفقيه بودا Boddi فى شأن نظام الحكم الذاتى بايطاليا ، إن إقليم

---

(١) قول للفقيه دايسى Dicey أشار اليه جوزيه ، المرجع السابق ، ص ٢٣ .

(٢) ديران ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٣) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٩ .

الحكم الذاتى له شخصيته المميزة بمقتضى القانون العام ولكنه غير مستقل تماما عن الدولة ، لان الإقليم ليست له الا السلطات المنصوص عليها بالدستور أو بقوانين الدولة الأخرى ، ثم يضيف بعد ذلك أنه جرى التأكيد على الطبيعة الوحدوية للدولة حتى مع قيام نظام الحكم الذاتى [1] .

ويذهب الدكتور سعد العلوش عند تعرضه لنظام الحكم الذاتى لكردستان فى العراق الى القول بأن المشرع العراقى قد جاء « بصيغة تنظيم دقيق أقام فيه نقطة للتوازن راسخة بين مستلزمات الإستقلال اللا مركزى فى الحكم والإدارة وبين حقيقة أساسية هى الحفاظ على الأرض الواحدة التى لا تقبل التجزئة وعلى الشعب الواحد الذى لا يتجزأ » [2] .

ومن ناحية أخرى نلاحظ أن المضمون السياسى لهذه الفكرة « الإستقلال الذاتى والوحدة » هو الذى يلعب الدور الأساسى فى إنشاء ووجود هذين النظامين وما القواعد التشريعية الا إطارا قانونيا لهذا المضمون السياسى الذى يعطى الأهمية والمدلول العملى لهما ، ويعتبر أساس وجودهما الفعلى ، وهذا ما قرره الأستاذ جوزيه Joshi فى شأن النظام الفيدرالى بقوله ، إن الشكل الفيدرالى للدولة ليس مسألة ترشيد نظرى فقط ، بل هو نتاج أسباب تاريخية وسياسية[3] .

ويؤكد الأستاذان كرينستين وبولسباى Greenstein&Polsby أن الفيدرالية تنظيم سياسى تقسم فيه الإختصاصات الدستورية للدولة بين الحكومة المركزية والولايات [4]

وفى نظام الحكم الذاتى الداخلى يذهب الأستاذ بالازولى الى أنه لا ينبغى إغفال الدور الرئيسى للعوامل السياسية فى تجربة الحكم الذاتى بايطاليا ذلك لان المعطيات السياسية هى التى تملى ارادتها على وسائل الأداء القانونى فى نظام الحكم

---

«٢» بودا ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ .

(٢) الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٦٩ .

(٣) جوزيه ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

(٤) كرنستين وبولسباى ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

الذاتى[1] . وكذلك فإن العوامل السياسية ـ ومنها المسألة القومية وعدم التكامل ـ هى التى أدت إلى الأخذ بنظام الحكم الذاتى فى كل من أسبانيا والعراق والسودان ويتبين من هذا أن كلا من الأسلوبين ( الحكم الذاتى الداخلى والنظام الفيدرالى ) هو نتاج الجمع بين المحتوى السياسى لهذه الفكرة ( الوحدة والإستقلال الذاتى ) وبين الإطار القانونى لها .

ويبرز هذا المضمون السياسى بوضوح فى عنصرى الفكرة ( الوحدة ) و( الإستقلال الذاتى ) .

**أ ـ عنصر الوحدة :**

يبرز الطابع السياسى لعنصر الوحدة فى حالة الدول التى تعانى من التهديدات الخارجية ، ومن الحركات العسكرية للجماعات القومية المتميزة فى داخل الدولة ، ويكون منحها الحكم الذاتى للاقاليم المميزة أو تطبيقها للنظام الفيدرالى ضرورة ملحة لاستقرارها سياسيا واقتصاديا .

وفيما يتعلق بالنظام الفيدرالى نجد على سبيل المثال أن الولايات المتحدة الأمريكية فى بداية نشأتها كانت تعانى صراعا بين الجنوب والشمال ( الحرب الفيدرالى ) وكانت قد أنشئت للدفاع عن وحدتها ولمقاومة كل حركة انفصالية أو إستقلالية فى الجنوب والأمر كذلك فى الهند ، وسويسرا .[2]

وكذلك الحال فيما يخص نظام الحكم الذاتى الداخلى إذ أن من بين الأسباب الرئيسية التى تؤدى الى لجوء دولة ما لتطبيق هذا النظام ، المخاطر والتدخلات الخارجية والتهديدات المستمرة على حدودها الدولية ، ذلك أن المعاناة من هذه الأمور تترك آثارها على ظروفها السياسية والإقتصادية والإجتماعية فقد أنشيء نظام الحكم الذاتى فى أقاليم إيطاليا وفى العراق والسودان لأجل حماية

---

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٤ .

(٢) يراجع فى ذلك بالتفصيل الدكتور أحمد سويلم العمرى ، المرجع السابق ص ٧ ، جوزيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣ ، كرنستين وبولسباى ، المرجع السابق ، ص ٩٥ ـ ٩٦ .

الوحدة الوطنية والدفاع عن الجبهة الداخلية فى هذه الدول .

لذلك يقرر الأستاذان ادامز ، وباريلى أن منح الحكم الذاتى للأقاليم المميزة فى إيطاليا يرجع إلى أسباب أهمها : خوف الجمعية التأسيسية من أن تفقد إيطاليا بعض أقاليمها ويريان أنه كان لهذا الخوف ما يبرره « فقد كانت إيطاليا تحارب فى معارك دبلوماسية من أجل أن تحتفظ بمديرية أوستا Aosta حتى لاتضم لفرنسا ومن أجل أن تحتفظ بمديرية بولزانو Bolzano حتى لا تضم الى النمسا ، ومن أجل أن ترسم أفضل حد ممكن لها على الطرف اليوغسلافى »[1] هذا فضلا عن بروز الإتجاهات الإنفصالية فى جزيرة صقلية Cicile .

ويذهب الدكتور محمد بكر حسين إلى أنه « نتيجة لمحاولات الإستعمار ومؤامراته لفصل جنوب السودان عن شماله . فقد اضطرت جمهورية السودان الى اصدار قانون الحكم الذاتى لاقليم جنوب السودان »[2] .

بالاضافة الى ذلك فان أساس الأخذ بالنظامين يرجع الى ضرورة وجود مصالح مشتركة بين الأقاليم المميزة المكونة للدولة ، وهذه المصالح قد تكون إقتصادية أو إجتماعية أو سياسية وهذا المعنى واضح فى الأخذ بنظام الحكم الذاتى الداخلى ، اذ يشير الدكتور سعد العلوش الى بواعث ومبررات الأخذ بنظام الحكم الذاتى فى كردستان العراق ويعتبر « المصالح ذات الظروف الخاصة فى منطقة كردستان فى شمال العراق فى مقدمة الدوافع الباعثة الى إقرارها ( اللا مركزية ) فى صيغة لا مركزية متقدمة ، هى الحكم الذاتى »[3] .

وكذلك يقول الدكتور مصطفى أبو زيد عن نظام الحكم الذاتى بأسبانيا أنه « فى المرات التى قامت فيها هذا النظم كانت ( المنطقة ) التى أخذت به تحس إن حقا وإن خطأ أنها لا تنال من الحكومة المركزية العناية الواجبة ، ولذلك فهى فى حاجة الى نوع من التمييز الذاتى L'autonomie يساعد على النهوض بها إقتصاديا

(١) ادمز وباريلى ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ .
(٢) الدكتور محمد بكر حسين ، المرجع السابق ، ص ٥٨٠ .
(٣) الدكتور سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص ٤٩ .

وإجتماعيا »[1] .

## ب - عنصر الاستقلال :

يتجسد المضمون السياسى لهذا العنصر بوضوح فى حالة الدول التى تتميز بواقع التعدد ، فاذا وصلت قومياتها وجماعاتها البشرية المتباينة الى مرحلة من الوعى السياسى والنضج الإجتماعى ، تقتنع بأن الأخذ بنظام لا مركزى واسع هو الأساس السليم لحل مسألة التمايز القومى والعرق . ذلك لأنه يعمل على إتاحة الفرصة للتعبير عن مشاعر مواطنى الأقاليم المميزة .

هذا وإن كان العنصران ، ( الميول الوحدوية ) ، و ( نزعة الإستقلال ) متلازمين ولابد من توافرهما لقيام هذه النظم ، فالعنصر الأول أكثر قوة من العنصر الثانى ، وأشد دفعا لبنائها ، وأكثر ضمانا لبقائها .

## ٢ - تقسيم السلطات الدستورية :

ان كلا من الصورتين ( الحكم الذاتى والنظام الفيدرالى ) يمثل نظاما سياسيا مركبا ، وهذا يتضح من ظاهرة تعدد المؤسسات الدستورية فيهما ، إذ تتوزع السلطات فى الدولة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم ، فالحكومة المركزية هى التى تتولى الشئون العامة للدولة ، ولها سلطات مباشرة إختصاصاتها فى إقليم الدولة بأسره ، دون أن تعتمد فى ذلك على موافقة حكومات الولايات ، ومن جانب آخر فإن كل إقليم يتمتع باستقلال ذاتى ، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود حكومة ذاتية تباشر سلطاتها على مواطنى الاقليم ، عن طريق هيئاتها الدستورية ( التشريعية والتنفيذية ) ، وبتعبير آخر فان كل إقليم يتمتع بتنظيم ذاتى .

## ٣ - الأدلة القانونية للإنشاء :

إن كلا الأسلوبين - الحكم الذاتى الداخلى والنظام الفيدرالى - يتحققان بالدستور أيا كانت الطريقة التى اتبعت فى إنشائهما ، لان كلا منهما لا ينشأ عن

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٢١٤ .

طريق وثيقة دولية ( بمعاهدة أو تحالف دولى ) كما هو الحال فى الإتحادات الدولية أو فى الحكم الذاتى الدولى ، فهما اذن نتاج عملى قانونى داخلى ( الدستور ) باعتباره الأساس القانونى لهما ، والقانون الأعلى للدولة الذى تتقيد به جميع التشريعات الأخرى فى الدولة ، سواء المركزية منها أو الإقليمية .

## ٤ ـ نطاق التخصص الإقليمى :

يهدف كل من الحكم الذاتى والنظام الفيدرالى الى أن تكون مباشرة جزء من سلطات الهيئات المركزية العليا فى نطاق جغرافى معين من قبل الشخص الاقليمى وذلك بناء على عناصر الاستقلال الذاتى التى تتجسد فيها الخصائص القومية ــ العرقية ــ الذاتية للضخية الاقليمية ؛ بمعنى أن تختص مؤسساته الدستورية الاقليمية بالمسائل العامة المتعلقة بالوحدة الاقليمية .

وقد ذهب الفقيه لفينجستون Leivingston إلى أنه من أهم أسس النظام الفيدرالى الشعور بالرغبة لدى الجماعات المختلفة فى أن تنضم إلى بعضها ، وبالأخص فى الميادين التى لا يكون فيها الاختلاف متنافرا مع المطالب الأساسية للأهداف المشتركة ، ويرى أن « كل مجتمع يكون متكاملا بدرجة أكبر أو أقل ، وأن هذا المجتمع يتكون من عناصر تشعر بنفسها أنها مختلفة عن غيرها ، ويمكن أن ترجع هذه الاختلافات إلى مسائل إقتصادية ودينية وجنسية وتاريخية ، فإذا تجمع هؤلاء الذين يشعرون أنهم مختلفون عن البقية فإن النتيجة يمكن أن تكون مجتمعا فيدراليا »[١] .

ويؤكد الأستاذان فركسون ومشنرى Ferguson&Mchenry فى شأن الأخذ بالنظام الفيدرالى فى سويسرا أن القرار بوجود المقاطعات السويسرية ، قد تأثر بالفواصل الجغرافية ، وإختلاف اللغات السائدة فى كل مقاطعة ، والدين ، والأصول الجنسية والعرقية ، حيث أملت هذه الإعتبارات تفضيل الأخذ بنظام

---

(١) جاء فى مؤلف Greenstein& Polsby., Op. Cit. P.94.

الحكم الفيدرالى على الحكم الموحد(١) .

فيما يتعلق بنظام الحكم الذاتى نجد أن مضمون هذه النظرة ينعكس جليا فى أراء شراح القانون ، وفى المواقف السياسية للسلطة السياسية فى الدول التى أخذت بنظام الحكم الذاتى الداخلى ، لذلك تقرر الدكتورة رفيعة حسن أحمد أن الحكم الذاتى لاقليم الجنوب السودانى يعتبر « نمطا وأداة يمكن بموجبها أن يؤخذ فى الإعتبار التباين والإختلاف بين الشمال والجنوب فهو يعترف بإختلاف تاريخ وثقافة كل منهما عن الآخر ، كما يعترف بوضوح وصراحة بأنه يجب أن تبنى الوحدة القومية السودانية بناء على التفهم الكامل لهذه الحقائق »(٢) .

كما تذهب السلطة السياسية فى العراق إلى الإعتراف بالحركة القومية الكردية ، وبحق الشعب الكردى فى الحكم الذاتى ، لانها ترى أن الحركة الكردية ترتبط « بحركة الثورة العربية إرتباطا نضاليا مصيريا عميقا ، بحكم تجاور الشعبين العربى والكردى ، وبحكم علاقاتهما المشتركة ... وهى من حيث الجوهر حركة تمتلك في حدود مطالبتها بالحقوق القومية المشروعة للشعب الكردى ، في اطار الجمهورية العراقية وعلى رأسها الحكم الذاتى مبررات مبدئية وواقعية » والتشابه البدهى أن تكون هناك حدود إقليمية فى كل من النظامين يتحدد على أساسها نطاق التخصص الإقليمى ، وتكون ذات شخصية معنوية .

وخلاصة القول أن الصفة المشتركة التى تجمع بين الحكم الذاتى الداخلى والنظام الفيدرالى هى أنهما يؤديان إلى سحب جزء من سلطات الدولة العليا وتحويله إلى الهيئات الموجودة فى الأقاليم فى حدود شخصية معنوية مستقلة .

---

(١) Ferguson&Mchenry., Op. Cit. P.42.

(٢) الدكتورة رفيعه حسن ، الحكم الإقليمى كأداة للوحدة القومية فى السودان مقال منشور فى مجلة السودان للادارة والتنمية ، المجلد ١٤ ، العدد الأول ، الخرطوم ، سنة ١٩٨١ ، ص ١٥٠ .

## المبحث الثانى

# أوجه الخلاف بين النظامين

فكما أن هناك أوجه شبه بين النظامين الفيدرالى والحكم الذاتى الداخلى من نواحٍ ذكرناها فى المبحث السابق ، فإن بينهما أيضا أوجه خلاف نذكرها فى هذا المبحث ، إذ ليس كل نقل لسلطات الدولة الدستورية ( التشريعية ، التنفيذية ، المالية ) وإعطائها للهيئات الإقليمية يكون بالضرورة دولة فيدرالية ، فقد يكون ذلك مجرد نظام للحكم الذاتى الداخلى . وسوف نحاول إبراز ما بين النظامين من خلاف فى النواحى السياسية والتشريعية والقضائية وكذلك من ناحية طبيعة العلاقة من الحكومة المركزية .

**١ ـ الناحية السياسية :**

أ ـ تنشأ الدولة الفيدرالية ، بإعتبارها دولة إتحادية بإحدى طريقتين ، بطريقة ( التفكك ) أو بطريقة الإنضمام .

فالدولة الجديدة هى وليدة هذه الفكرة ( الفيدرالية ) ومن صنعها ، هذا بالإضافة إلى أن النظام الفيدرالى يتعلق بشكل وطبيعة تكوين الدولة إذ به تندمج دولتان أو أكثر فى دولة واحدة ، أو تتحول دولة موحدة إلى عدة أشخاص دستورية داخلية .

أما فكرة الحكم الذاتى الداخلى ، فليس لها أى دور فى نشوء الدولة ، أو فى شكل وطبيعة تكوينها ، إذ يقتصر دورها على منح إقليم معين داخل الدولة

إستقلالا ذاتيا ، بمقتضاه تنفرد هيئات الحكم الذاتى بمباشرة إختصاصاتها الدستورية فى نطاق الوحدة القانونية والسياسية للدولة وبمعنى آخر لا يترتب على نظام الحكم الذاتى قيام دولة جديدة ، ولا يتحول شكل الدولة من دولة موحدة بسيطة إلى دولة إتحادية ، ثم أن قانون الحكم الذاتى المنظم لهذه الفكرة ليس إلا قانونا عاديا ، ينظم هيئات الحكم الذاتى وإختصاصاتها فى حدود وحدة الدولة .

ب — إن الدولة الفيدرالية تتبع مبدأ المشاركة فى قيام مؤسساتها الدستورية العليا، وفى تكون الإدارة العليا للدولة ، وفى وضع الدستور المركزى وتعديله، هذا بخلاف الدول التى تتمتع بعض أقاليمها بالحكم الذاتى إذ في نظام الحكم الذاتى الداخلى ليس هناك أثر لمظهر الإشتراك بهذا المعنى، إذ هو لايتيح لإقليم الحكم الذاتى المشاركة الفعلية فى تكوين الإدارة العليا للدولة ، وما تتخذه الحكومة المركزية من إجراءات وقرارات تتعلق بالقضايا الوطنية العامة انما تتخذه بارادتها المنفردة ، دون أن يشاركها فى ذلك إقليم الحكم الذاتى وهيئاته. وكذلك أن إجراء التعديل فى الدستور المركزى ، سواء فى شأن تعديل إختصاصات الحكومة المركزية أو هيئات الحكم الذاتى أو فى أمور أخرى ، لا يتم فى الواقع بمشاركة إقليم الحكم الذاتى أو موافقته، فالحكومة المركزية فى نظام الحكم الذاتى تقوم بإجراء التعديل وفقا لإرادتها المنفردة ، والمثال على ذلك التعديل الثانى للدستور السودانى فى سنة ١٩٨٠ الذى جاء بشأن تطبيق نظام الحكم اللا مركزى ( الحكم الإقليمى ) فى الأقاليم الشمالية والوسطى(١) ، وكذلك تقسيم الاقليم الجنوبى إلى ثلاثة أقاليم فى سنة ١٩٨٣(٢) دون التشاور مع هيئات الحكم الذاتى فى الجنوب ، كما تم تعديل الدستور العراق عدة مرات دون الحصول على موافقة أو مشاركة هيئات الحكم الذاتى فى كردستان .

---

(١) وهذه الأقاليم هى الاقليم الشمالى ، والاقليم الشرق ، والاقليم الأوسط ، ولإقليم كردفان ، وإقليم دارفور .

(٢) والأقاليم الثلاثة هى ، الاقليم الإستوائى ، واقليم أعالى النيل ، ولإقليم بحر الغزال .

وإذا كان المقصود بفكرة المشاركة فى هذا المجال هى أن يسهم كل إقليم فى وضع النظام العام الذى يحكم الدولة ، بإعتباره إقليما ذا شخصية قانونية مستقلة ، وليس بوصفه ركنا من الدولة تضم مجموعة من السكان[1] . فإن الواقع يؤكد فى عديد من نظم الحكم الذاتى أن عنصر المشاركة معدوم إذ أن الإقليم لا يدعى للمشاركة فى تكوين الإرادة العامة للدولة ( كإقليم ) بل يدعى فى هذا كمجرد دوائر إنتخابية[2] .

جـ ـ إن تطبيقات النظام الفيدرالى تؤكد أنه لم يرتبط بمبدأ القوميات ، إذ أن هناك دولا لم تعان من مسألة القوميات ومع ذلك أخذت بالنظام الفيدرالى كألمانيا الاتحادية والولايات المتحدة الأمريكية ، بخلاف نظام الحكم الذاتى الداخلى الذى تؤكد تجارب تطبيقه فى الدول التى أخذت به أن هناك رابطة قوية بينه وبين مبدأ القوميات ، وذلك بإعتبار أن الحكم الذاتى هو حل متقدم لمشكلة عدم التكامل التى تعانى منها الدول متعددة القوميات والجماعات البشرية ، لذلك يطلق عليه الحكم الذاتى القومى الإقليمى .

**٢ ـ الناحية التشريعية :**

كما تبين أن معظم الدساتير الفيدرالية تتبع فى تنظيمها للسلطة التشريعية المركزية على الأخذ بنظام المجلسين دون نظام المجلس الواحد .

أما فى نظام الحكم الذاتى فإن الهيئة التشريعية المركزية تتكون من مجلس واحد فهو يمثل سكان الدولة فى مجموعها . دون إعتبار لمبدأ التمثيل المتساوى بين القوميات والأقاليم المميزة فيه ، ويتم إنتخاب أعضائه على أساس عدد السكان لكل إقليم فى الدولة . وما هو جدير بالذكر أن المجلس التشريعى الإقليمى الذى يتولى السلطة التشريعية فى نطاق إقليم الحكم الذاتى لا يعتبر جزءا متمما للبرلمان المركزى ، وليست له الطبيعة القانونية التى هى لمجلس الولايات فى النظام الفيدرالى ذلك لأنه لايعبر إلا عن إرادة مواطنى الإقليم، فهو يمثل الإقليم وحده

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد ، ص ٢٣٠ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد ، ص ٢٣٢ .

وليس الدولة فى مجموعها ولهذا كان وجوده بهذا الشكل ودوره فى العمل يؤكد أنه يمثل مظهر الإستقلال لأقاليم الحكم الذاتى فى حقيقته ، وليس مظهر الإتحاد أو الإشتراك كما يعبر عنه مجلس الولايات فى البرلمان الفيدرالى .

**٣ ـ الناحية القضائية :**

أغلب الدساتير الفيدرالية تنص على تنظيم السلطة القضائية على أساس نظام القضاء المزدوج إذ أنه بجانب الهيئة القضائية الفيدرالية التى تشمل الدولة كلها ، هناك قضاء إقليمى مستقل فى حدود الدستور الفيدرالى ينظر فى القضايا الخاصة بالولايات التابعة للدولة الفيدرالية .

أما المحاكم الكائنة فى أقاليم الحكم الذاتى ـ بمختلف أنواعها ودرجاتها ـ لاتمثل سلطة قضائية لا مركزية ، بل هى مجرد فروع لنظام القضاء المركزى ، أنشئت بغرض إدارة مرفق العدل ، ومباشرة واجب العدالة إلى تخفيف العبء عن محاكم المركز ، وهى فروع تابعة تبعية كاملة ومباشرة للسلطة القضائية الموحدة للدولة ، كما أنها خاضعة لإشراف ورقابة جهاز العدل الرئيسى . وكذلك الحال بالنسبة لسائر أجهزة العدل فى الاقليم كفروع التسجيل العقارى ودوائر الإدعاء العام وغيرها ، لذلك نجد أن الدكتوره رفيعة حسن تنادي بإنشاء محكمة إستئناف إقليمية بالجنوب السودانى وترى أن « تشكيل محكمة إستئناف إقليمية بالجنوب للفصل فى المنازعات القضائية هناك لن يخفف من الأعباء الملقاة على كاهل محكمة الإستئناف بالخرطوم فحسب بل إنه يدفع إلى مزيد من اللا مركزية فى العمل القضائى على نحو يكون أكثر فعالية وسدادا من ناحية سرعة الانجاز والأداء فى ممارسة تحقيق العدالة »[١] .

والخلاصة إذن أنه وفقا لنظام الحكم الذاتى الداخلى ، لا تقيم الدولة محاكم فيدرالية مستقلة ، لا فى المركز ولا فى الأقاليم ، ولا تتصف باللا مركزية فى العمل القضائى ، ولا يهدف هذا النظام إلى تجزئة السلطة القضائية للدولة نفسها ،

---

(١) الدكتوره رفيعة حسن أحمد ، المرجع السابق ، ص ١١٥ ، وأنظر الدكتور سليمان الطماوى ، السلطات الثلاث ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ ـ ٣٠٤ .

بل على العكس تحتفظ الدولة بالوحدة القضائية وبالرغم من وجود الحكم الذاتى للأقاليم يظل القضاء موحدا .

**٤ ـ طبيعة الرابطة القانونية مع السلطة المركزية :**

إن علاقة هيئات اللا مركزية القائمة على أساس نظام الحكم الذاتى تختلف عن طبيعة رابطة الولايات بالحكومة الفيدرالية ، وهذا الإختلاف هو أحد الأسس التى يقوم عليها التفريق بين النظامين .

ويتمثل هذا الخلاف فى عدم خضوع الولايات لرقابة السلطة المركزية فى الدولة الفيدرالية ، بنفس القدر الذى تخضع له هيئات الحكم الذاتى فى الدول التى يتمتع بعض أقاليمها بالحكم الذاتى ، فسلطات الرقابة المركزية التى تخضع لها هيئات الحكم الذاتى وأعمالها تستهدف المشروعية فى أعمال هذه الهيئات ، وتحرص على ملاءمتها أيضا وهو مالا وجود له فى النظام الفيدرالى ، فالولايات الفيدرالية تمارس إختصاصاتها الخاصة بمطلق حريتها وإن وجدت الرقابة فإنها لاتتعدى حدود رقابة المشروعية ، ثم إنها رقابة متبادلة أى تمارسها ـ نيابة عن الطرفين ـ المحكمة الفيدرالية .

## الفصل الثالث

## التمييز بين الحكم الذاتى الداخلى واللامركزية الاقليمية

إن العامل المشترك الذى يجمع بين نظام الحكم الذاتى الداخلى وبين اللامركزية الإقليمية هو أنهما يؤديان إلى تحقيق نوع من الإستقلال الذاتى للوحدات الإقليمية داخل الدولة الواحدة ، تستطيع به الوحدة الإقليمية أن تتولى إدارة شئونها الذاتية بنفسها ، وبإستثناء هذا القدر المشترك من التشابه بين النظامين ، فإن بينهما إختلافا كبيرا نلخصه فى النقاط التالية :

### ١ ـ من ناحية الغرض :

الحكم الذاتى الداخلى هو ظاهرة سياسية ، تلجأ إليها الدول متعددة القوميات أو التى يمتاز مجتمعها بالتعدد العرقى ، لحل مشاكلها الداخلية ذات الصبغة السياسية فهو نظام ينشأ دائما بنص دستورى . أما اللا مركزية الإقليمية فأيا كان الغرض من إنشائها ـ تحقيق الديمقراطية فى الإدارة أو التخفيف عن أعباء السلطة المركزية ... ـ فإنها فى الأصل ظاهرة إدارية ، لأن عوامل وشروط الظاهرة القومية فيها إما معدومة أصلا وإما أنها غير بارزة .

### ٢ ـ نطاق الاختصاصات :

إن الاختصاصات التى تمارسها هيئات الحكم الذاتى ، تختلف عن تلك الاختصاصات التى تباشرها الهيئات المحلية فى نظام اللا مركزية الإقليمية فبينما لا تتعدى الإختصاصات التى تمارسها الهيئات اللا مركزية شئونا إدارية بحتة نجد

هيئات الحكم الذاتى تمارس أغلب إختصاصات الدولة ، ومن هذه الاختصاصات :

**١ ـ إختصاص دستورى :**

بمعنى أن أغلب تطبيقات الحكم الذاتى يجعل للإقليم المتمتع بالحكم الذاتى حق وضع دستوره بنفسه، وهذا ماتقضى به دساتير الدول التى تأخذ بنظام الحكم الذاتى[١] أما الأشخاص الإقليمية فى نظام اللا مركزية الإدارية فلا تملك أى إختصاص دستورى .

**٢ ـ إختصاص تشريعى :**

يضع كل إقليم للحكم الذاتى القوانين المحلية المتعلقة بالمسائل التى تدخل ضمن إختصاص هيئاته ، وفقا للدستور المركزى أو الإقليمى[٢] . أما فى ظل النظام اللا مركزى الإقليمى فإن الأشخاص الإقليمية وإن كان لها أن تصدر القرارات الإدارية فضلا عن ( اللوائح ) إلا أنها لا تتمتع بأى إختصاص تشريعى ، والسبب فى ذلك يعود إلى أن تلك الوحدات الإقليمية اللا مركزية تتمتع بوجود مجالس محلية ولكن تلك المجالس لا تمثل سلطة تشريعية ولا تسمى المجلس التشريعى كما هو الحال فى نظام الحكم الذاتى وليس لها أن تضع القوانين ؛ وإنما عليها أن تقوم بتنفيذ ما ترسمه لها السلطة المركزية عن طريق إصدار اللوائح والقرارات .

**٣ ـ إختصاص تنفيذى وإدارى :**

تتمتع هيئات اللا مركزية فى ظل نظام الحكم الذاتى بإختصاصات تنفيذية وإدارية واسعة ، فهى تقوم بتنفيذ القوانين الخاصة بها التى تصدرها بنفسها ، كما تقوم بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها ، هذا إلى أن الحكومة المركزية تستطيع أن تكلف هذه الهيئات بالاشراف على تنفيذ بعض القوانين المركزية كما يلاحظ أنه فى بعض تطبيقات الحكم الذاتى يؤكد المشرع الدستورى على أن تتولى هيئات الحكم

(١) السوفييتات هيئات السلطة الشعبية ، المرجع السابق ، ص ٢٧٢ . بوسكيما وفيسكو ، المرجع السابق ، ص ٢٢ .

(٢) بودا ، المرجع السابق ، ص ٥١ ، الدكتور صفاء الحافظ ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ .

الذاتى جميع المسائل التى تعهد بها إليها الحكومة المركزية صراحة بمقتضى الدستور[1] .

وبناء على ما تقدم تتمتع هيئات الحكم الذاتى بإختصاصات تنفيذية واسعة ، أما الإختصاصات الإدارية فهى تقتصر على المسائل التى يستطيع الإقليم أن يشرع فيها بناء على قواعد الإختصاص المقرر فى الدستور المركزى ، فضلا عن الموضوعات الإدارية الأخرى التى تترك الدولة مهمة الإشراف عليها للاقليم ، لذا فإنها تتمتع بإختصاصات إدارية تفوق تلك التى تتمتع بها الهيئات المحلية فى اللا مركزية .

ومن ناحية أخرى ونظرا لتعدد الإختصاصات فى نظام الحكم الذاتى ، فإن الهيئات الدستورية التى تكون الكيان القانونى لهذا النظام ، ليست مجرد إدارة محلية ، لأننا نلاحظ فى نظام الحكم الذاتى جهازا للحكم يتألف من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، أما فى اللا مركزية الإقليمية فلا أثر للمجلس التشريعى ، فالوحدات الادارية لا تتضمن إلا مجلسا محليا بإعتباره سلطة محلية ، تمارس جزءا من إختصاصات الوظيفة الإدارية .

(١) بالازولى ، المرجع السابق ، ص ١٧١ . بودا ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .

**الخلاصة :**

نستخلص مما تقدم أن الحكم الذاتى الداخلى هو ظاهرة سياسية ، تلجأ إليها الدول متعددة القوميات أو التى يمتاز مجتمعها بالتعدد العرقى ، لحل مشكلاتها الداخلية ذات الصبغة السياسية ، فهو نظام ينشأ دائما بنص دستورى . أما اللا مركزية الإقليمية فأيا كان الغرض من إنشائها ( تحقيق الديمقراطية فى الإدارة ، أو التخفيف عن أعباء السلطة المركزية ) فانها فى الأصل ظاهرة إدارية ، لأن عوامل وشروط الظاهرة القومية فيها إما معدومة أصلا ، وإما أنها غير بارزة .

وبناء على ذلك فإن الفرق بين نظام الحكم الذاتى واللا مركزية الإقليمية هو فرق جذرى ، يتعلق بالطبيعة والبناء القانونى لكلا النظامين فهو فى الطبيعة والموضوع لا فى المدى والدرجة ، فنظام الحكم الذاتى ظاهرة سياسية ، أما اللا مركزية فظاهرة إدارية بحتة .

## الخاتمة

نستطيع القول بأن بحثنا هذا قد قادنا فى النهاية الى الاقتناع بأن « الحكم الذاتى » لا يمثل نظاما قانونيا صالحا كأساس فى حل المسألة القومية ومشكلة الجماعات المتباينة فى الدولة الواحدة ، لما فيه من عدم مساواة واضح وفعلى بين الحقوق والالتزامات المتعلقة بعنصر السلطة السياسية فى الدولة لتلك الجماعات .

وبات واضحا عجز كل من المفهومين الدولى والداخلى للحكم الذاتى عن الوصول الى حل ملائم لقضايا الشعوب فى الاستقلال أو وضع حد لقضية التناقض بين السلطة المركزية والأقاليم المميزة فى الدولة الواحدة وما يشوب هذا النوع من النظم القانونية من ضعف وعدم وضوح .

لذا ليس من الغريب ان نقول ان نظام الحكم الذاتى هو بحق فى مفترق الطرق ، وان الأزمات التى واجهته طرحت تأثيرات أضرت به ، وانه على وشك الانتهاء فى النطاق الدولى ، ويمر بحالة عميقة من القلق حول مصيره ومستقبله فى مجال القانون الداخلى . وهذا القول لا يعنى أبدا أن يحجم الفقهاء والباحثون القانونيون والسياسيون عن دراسة الحكم الذاتى ، ذلك لان الحكم الذاتى وثيق الصلة بحقوق يحميها كل من القانون الدولى والداخلى مثل حق تقرير مصير الشعوب ومبدأ الاستقلال ومبادىء الديمقراطية ومشاركة الحكم . ذلك ان هذا الإحجام سوف يترك المجال مفتوحا أمام إهدار المبادىء القانونية والحقوق الثابتة للشعوب المستضعفة تحت غطاء ــ مفهوم الحكم الذاتى ــ ولا أدل على ذلك من المثال العملى لهذا التصور والذى يتمثل فى فلسطين المحتلة ، والوضع فى ناميبيا ، وفى اريتريا ، هذا فى النطاق القانونى الدولى العام . أما فى حدود القانون الداخلى فنلاحظ ان الوضع فى كردستان العراق وفى جنوب السودان وأقاليم أسبانيا ،

وفلبين يدعو هذا كله الجميع إلى الالتفات الى مفهوم « الحكم الذاتى » وتعرية حقيقته ثم العمل على وضع الأساس لحل أشمل وأدق لقضايا الشعوب المستضعفة التى ترزح تحت نير الاستعمار الذى ـ فى رأينا ـ هو الاستقلال الوطنى وبناء الدولة القومية ، أما التى تعانى الاضطهاد القومى فى ظل الدولة الواحدة ، فالحل ـ فى نظرنا ـ هو النظام الاتحادى وقيام الدولة الفيدرالية .

ومن أهم النتائج التى توصلنا إليها :

١ ـ تبين لنا من خلال التأصيل النظرى لمفهوم الحكم الذاتى ، التمييز بين معنى الحكم الذاتى فى القانون الداخلى ومعناه فى القانون الدولى العام .. فالحكم الذاتى يوجد فى القانون الدولى العام ؛ اذا ما تم عن طريق وثيقة قانونية دولية ، ولكنه فى القانون الداخلى لا يوجد إلا على أساس القانون الدستورى .

٢ ـ يجوز القول أن مفهوم الحكم الذاتى فى القانون الداخلى لا يعد الوسيلة القانونية المناسبة لعلاج مشكلة عدم التكامل وحسم عدم الاستقرار السياسى فى الدولة الواحدة . ولا يتيسر عن طريقه المحافظة على المصالح العليا للدولة أو حماية الكيان الذاتى للأقاليم المتمتعة به . وكل ذلك بسبب اصرار الحكومة المركزية ـ التى تمثل القومية التى لها أكثرية عددية ـ فى احتكار السلطة السياسية فى الدولة ، فضلا عن محاولاتها التوسع والتدخل المباشر فى اختصاصات هيئات الحكم الذاتى .

ثم ان حل « الحكم الذاتى » فيه تجاهل تام للتطور ومظاهر التغير الاجتماعى والاقتصادى والسياسى التى حدثت منذ ظهور مبدأ القوميات خلال القرنين الخامس عشر والسادس عشر ومولد التنظيمات الدولية ، ذلك التطور الذى لا يرضى وفقا لمبادىء العدل والقانون والمنطق بأقل من تعميم مبادىء « المشاركة » و« التسيير الذاتى » و« ديمقراطية الحكم » ، تحقيقا لحق الأفراد فى التمتع بها والوصول الى طور المشاركة فى الحكم ، ويكشف عن أن القوميات والجماعات العرقية المتباينة فى الدولة الواحدة لم تعد يقنعها أو يرضيها نظام قانونى لا مركزى بمفهوم ضيق ، ومن جانب آخر لم يعد جائزا أن تقتصر السلطة

والحكم فى الدولة على نفر قليل أو طبقة دون غيرها فى الدولة ، وهو ما يعنى فى النهاية استئثار طبقة معينة من الجماعة الغالبة القبض على مقاليد الحكم وهذا الأمر كما هو معروف يخالف حق توفير القدرة على المساهمة وكفالتها لكل الجماعات والطوائف لتشارك فى صنع القرارات المرتبطة بجوانب حياتهم السياسية والاقتصادية وما يتعلق بالمصالح الوطنية العليا وتولى مسئولية تنفيذها ، فالمفروض بداهة أن تسير الدولة على أساس أن تكون وظيفتها التنسيق والارتباط وليس التبعية من قبل جماعة لأخرى ، لأن ذلك يخالف أبسط مبادىء العدل والمساواة .

٣ ـ فضلا عما ينطوى عليه مفهوم الحكم الذاتى من خلط بين معناه فى القانون الدولى ومعناه فى القانون الداخلى ، فان ما يؤكده هذا المفهوم انه يقوم على أساس التنسيق بين مصالح القوميات والجماعات المختلفة فى الدولة الواحدة ، والتوفيق بين أهدافها على أساس وحدة الوطن أو انه يمثل حق الشعوب فى تقرير مصيرها فى المجال الدولى وقد أصبح يتعارض مع وقائع تاريخية ثابتة وتجارب تطبيقية حديثة ، ومن الواضح أن مفهوم الحكم الذاتى فى نطاق القانون الدولى كان يستهدف حماية مكاسب ومصالح الدول الاستعمارية فى المقام الأول والعمل على اضفاء الشرعية على تصرفاتها وإجراءاتها التى كانت تتخذها فى أقاليم الحكم الذاتى ، اما فى القانون الداخلى فتؤكد التجارب التطبيقية لنظام الحكم الذاتى فى عدة دول انه لم يكن إلا مجرد جرعة مسكنة قليلة الفعالية ذلك لانه ثبت عمليا قصور هذا النظام عن تحقيق الاستقرار السياسى والقضاء على مشكلة عدم التكامل .

# المراجع (١)

المراجع العامة :

١ ـ باللغة العربية :


١ ـ المجتمع العربي ، تأليف مجموعة من أساتذة كلية الاداب بجامعة عين شمس الطبعة الاولى ، القاهرة ، سنة ١٩٦٠ .

٢ ـ الدكتور ابراهيم درويش : علم السياسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٥ .

٣ ـ الدكتور أحمد سويلم العمرى المجتمع العربي وتطوراته الاجتماعية والسياسية ، دراسات سياسية ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، سنة ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤ .

أصول النظم السياسية المقارنة ، الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، سنة ١٩٧٦ .

٤ ـ الدكتور ابراهيم شريف : الشرق الأوسط ، السلسلة السياسية ، وزارة الثقافة والارشاد ، بغداد ، ١٩٦٥ .

٥ ـ الدكتور السيد صبرى : النظم الدستورية فى البلاد العربية ، القسم الثالث ، معهد الدراسات العربية العالية ، القاهرة سنة ١٩٦٤ .

٦ ـ الدكتور أحمد عثمان : مبدأ التنظيم الدولي لادارة المستعمرات وتطبيقاته فى نظامى الانتداب والوصاية الدولى ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة ١٩٦٣ .

٧ ـ الدكتور اسماعيل مرزه : القانون الدستورى ، منشورات الجامعة الليبية دار صادر بيروت سنة ١٩٦٩ .

٨ ـ الدكتور الشافعى محمد بشير نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، منشأة المعارف بالاسكندرية سنة ١٩٦٣ .

القانون الدستورى والنظم السياسية السودانية ، منشأة المعارف الاسكندرية ، سنة ١٩٧٠ .
القانون الدولى العام فى السلم والحرب ، منشأة المعارف الاسكندرية ، سنة ١٩٧١ .

٩ ـ الدكتور ثروت بدوى : القانون الادارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٤ .
القانون الادارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٨٢ .
النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٨٢ .

١٠ ـ الدكتور جعفر عبد السلام معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية ، دراسة تأصيلية تحليلية على ضوء أحكام القانون الدولى دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٨٠ .

١١ ـ الدكتور جميل مصعب محمود القضية الارترية ، منشورات وزارة الثقافة والاعلام العراقية ، بغداد سنة ١٩٨٠ .

١٢ ـ الدكتور جلال يحيى والدكتور محمد نصر مهنا : مشكلات الاقليات فى الوطن العربى ، دار المعارف ، الاسكندرية ، سنة ١٩٨٠ .

١٣ ـ حمدى حافظ ، محمود الشرقاوى : حق تقرير المصير ، كتب سياسية ، العدد ٣١ دار القاهرة للطباعة ، القاهرة ، سنة ١٩٥٧ .

١٤ ـ الدكتور حامد سلطان : القانون الدولى العام فى وقت السلم ، الطبعة السادسة ، القاهرة ، سنة ١٩٧٦ .

١٥ ـ الدكتور خالد عبد العزيز القانون الادارى الليبى ، منشورات الجامعة الليبية دار الصياد ، بيروت ، سنة ١٩٦٩ .

١٦ ـ الدكتور خالد يحيى العربى مشكلة شط العرب فى ظل المعاهدات والقانون ، منشورات وزارة الثقافة والاعلام العراقية ، سلسلة دراسات ٢٢١ ، بغداد ، سنة ١٩٨٠ .

١٧ ـ الدكتور زكى هاشم — الامم المتحدة ، المطبعة العالمية ، القاهرة سنة ١٩٥١ .

١٨ ـ الدكتور سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها فى التشريع العراق ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة ١٩٦٧ .

١٩ ـ الدكتورة سميرة بحر : المدخل لدراسة الاقليات ، مكتبة الانجلو المصرية القاهرة ، سنة ١٩٨٢ .

٢٠ ـ الدكتور سعيد عبدالفتاح عاشور : اوربا العصور الوسطى ، الجزء الاول ، التاريخ السياسى ، الطبعة الاولى ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، سنة ١٩٥٨ .

٢١ ـ الدكتور سليمان محمد الطماوى — مبادىء القانون الادارى ، دراسة مقارنة دار الفكر العربى ، القاهرة ، سنة ١٩٧٧ .

السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر الاسلامى ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، سنة ١٩٧٩ .

شرح نظام الحكم المحلى الجديد ، القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية ، دار الفكر العربى القاهرة ، سنة ١٩٨٠ .

٢٢ ـ الدكتور سعد ماهر حمزة : التخطيط الاقتصادى والمجالس المحلية فى تعارضهما مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، سنة ١٩٥٨ .

٢٣ ـ الدكتور صوفى أبوطالب — مبادىء القانون ، الطبعة الاولى ، دار النهضة المصرية ، القاهرة ، سنة ١٩٧٧ .

٢٤ ـ الدكتور طعيمة الجرف : القانون الادارى ، دار النهضة المصرية ، القاهرة سنة ١٩٧٨ .

٢٥ ـ الدكتور عبدالكريم أحمد — القومية والمذاهب السياسية ، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة ، سنة ١٩٧٠ .

٢٦ ـ الدكتور عبدالرحمن البزاز محاضرات عن العراق من الاحتلال حتى الاستقلال معهد الدراسات العربية العالية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٥٤ .
الدولة الموحدة والدولة الاتحادية ، دار القلم ، بيروت ، سنة ١٩٦٦ .

٢٧ ـ الدكتور عبدالغنى البشرى اثر سياسة القوميات فى الحركة القومية العربية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة ١٩٦٤ .

٢٨ ـ عبد الرزاق الحسنى : تاريخ العراق السياسى الحديث ، الجزء الاول والثانى والثالث ، مطبعة العرفان ، صيدا ، لبنان ، سنة ١٩٤٨ .
تاريخ الوزارات العراقية ، دار الكتب ، بيروت سنة ١٩٧٤ .

٢٩ ـ عصام الدين حواس : الحكم الذاتى لشعب فلسطين ، دراسات قومية ، العدد ١٣ ، مطابع الاهرام التجارية ، القاهرة ، سنة ١٩٨٠ .

٣٠ ـ الدكتور عثمان خليل عثمان : اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة ١٩٣٩ .
القانون الدستورى ، الكتاب الاول فى المبادىء الدستورية العامة ، مطبعة مصر ، القاهرة ، سنة ١٩٥٦ .

٣١ ـ الدكتور عبدالفتاح ساير داير : نظرية أعمال السيادة ، دراسة مقارنة فى القانونين المصرى والفرنسى ، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة ، سنة ١٩٥٥ .

٣٢ ـ الدكتور على صادق أبو هيف : القانون الدولى العام ، الطبعة الخامسة منشأة المعارف ، الاسكندرية ، سنة ١٩٦٠
القانون الدولى العام ، الطبعة الثانية عشرة ، منشأة المعارف الاسكندرية ، سنة ١٩٧٥ .

٣٣ ـ الدكتور عبد الجليل طاهر : المشكلات الاجتماعية فى حضارة متبدلة ، مطبعة دار المعرفة ، بغداد ، سنة ١٩٥٣ .

٣٤ ـ الدكتور عبدالملك عودة : الامم المتحدة وقضايا افريقيا ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، سنة ١٩٦٧ .

٣٥ ـ الدكتور عبدالحميد متولى : الانظمة السياسية والمبادىء الدستورية العامة فى الانظمة الغربية والماركسية ، الطبعة الاولى دار المعارف ، القاهرة ، سنة ١٩٥٧ ـ ١٩٥٨ .
القانون الدستورى والانظمة السياسية ، الجزء الاول ، الطبعة الرابعة ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، سنة ١٩٦٥ .

٣٦ ـ الدكتور عادل محمود حمدى الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، سنة ١٩٧٣ .

٣٧ ـ عبدالعليم محمد عبد العليم : الحكم الذاتى والاراضى الفلسطينية المحتلة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام القاهرة ، سنة ١٩٨٠ .

٣٨ ـ الدكتور عدنان نعمة : بحث حول السيادة فى ضوء التنظيم الدولى المعاصر رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة ١٩٧٨ .

٣٩ ـ الدكتور عبدالحافظ هريدى أعمال السيادة فى القانونى المصرى المقارن ، مطبعة التأليف والترجمة والنشر ، القاهرة سنة ١٩٥٢ .

٤٠ ـ الدكتور فاروق صالح عمر : المعاهدات العراقية البريطانية واثرها على السياسة العراقية ١٩٢٢ ـ ١٩٤٨ ، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ، سنة ١٩٧٥ .

٤١ ـ الدكتور منذر الشاوى : فى الدولة ، مطبعة شفيق بغداد ، سنة ١٩٦٥ .
القانون الدستورى ، نظرية الدولة ، مطبعة شفيق ، بغداد ، ١٩٦٧ .

٤٢ ـ الدكتور محمد اسماعيل علي السيد : مدى مشروعية اسانيد السيادة الاسرائيلية فى فلسطين ، دراسة فى اطار القانون الدولى العام ، عالم الكتب ، القاهرة ، سنة ١٩٧٥ .

٤٣ ـ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : فى الحرية والاشتراكية والوحدة ، دار المعارف القاهرة ، سنة ١٩٦٦ .

٤٤ ـ الدكتور محمد بكر حسين : الاتحاد الفيدرالى بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، سنة ١٩٧٧ .

٤٥ ـ الدكتور محمد حافظ غانم : مبادىء القانون الدولى العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٥٣ .
مبادىء القانون الدولى العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٦٨ .

٤٦ ـ الدكتور محمد طلعت الغنيمى: فى التنظيم الدولى ، منشأة المعارف الاسكندرية ، سنة ١٩٧٤ .
بعض الاتجاهات الحديثة فى القانون الدولى العام ( قانون الامم ) ، منشأة المعارف الاسكندرية سنة ١٩٧٤ .

٤٧ ـ الدكتور محمد طه بدوى : فلسفة الوحدة العربية ، المكتب المصرى للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، سنة ١٩٦٥ .

٤٨ ـ الدكتور محمد فؤاد مهنا : القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى ، الطبعة الثانية دار المعارف ، القاهرة ، سنة ١٩٦٥ .

٤٩ ـ الدكتور محمد فؤاد شكرى والدكتور محمد أنيس : أوربا فى العصور الحديثة الجزء الاول ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة سنة ١٩٦١ .

٥٠ ـ الدكتور محمد محمد حسين: الجامعة الفرنسية ، فرنسا فيما وراء البحار مطبعة العلوم ، القاهرة ، سنة ١٩٦٠ .

٥١ ـ الدكتور محمد محمد ابراهيم: الوصاية الادارية على الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، سنة ١٩٧٥ .

وباللغة الأجنبية :

(Foreign References)

First: In English:


Bradshaw (F)., Self—Government—London—1903. ٥٢ـ

Chasa (E.P.)., The United Nations In Action. New York—1950. ٥٣ـ

Currie (D)., Federalism And The New Nations Of Africa. Chicago. 1964 ٥٤ـ

Clarke (J.J.)., The Local Government Of United Kingom. London. 1955 ٥٥ـ

Darke (R) & Walker., Local Government And The Public. . Glasgow. 1977 ٥٦ـ

Denisov (A)., Soviet State Law. Moscow—1960. ٥٧ـ

Dicey (A.V.)., Law Of The Constitution, London, 1903. ٥٨ـ

Divis (H.W.C)., Medival Europe, 16th. Ed. London, 1947. ٥٩ـ

Duggan (S.P.)., The League Of Nations. The Principle And The Practice— Boston—1919. ٦٠ـ

Egerton (H.E.)., Federations And Unions Within The British Empire. Oxford.1911. ٦١ـ

Elliot (F)., A Dictionary Of Politics—1970. ٦٢ـ

Evans (T.P.C.). The League council In Action—London—1929. ٦٣ـ

Ferguson (J.H.)., Mchenry (D.E.)., Elements Of American Government. New York—1958. ٦٤ـ

Goodnow (F.J.)., Comparative Administrative Law. New.York- 1902-1902 ٦٥ـ

Greenstein (F.I.)& Polsby (N.W.)., Governmental Institutions And Processes. Galifornia 1975. ٦٦ـ

Harry Street Rodnoy Brqzier., Constitutional And Administrative Law. 5 th Ed. Midslles Ex. England. 1985. ٦٧ـ

Hartman (F.H.)., The Relations Of Nations. 4th Ed. New York. 1973. ٦٨ـ

Hitchner (D.G.)& Harbold (W.H.)., Modern Government, 2nd Ed. New York—1966. ٦٩ـ

Huszur (G.B.)& Stevenson (T.H.)., Political Science—Bonbay. 1970. ٧٠ـ

James R. Nills& ED. Reinecke., Constitution Of The State Of California. 1973. ٧١ـ

Jennings (I)& Young (C.M.)., Constituional Laws Of The British Empire—Oxford—1939. ٧٢ـ

John Stewart., Local Government The Constuionat Of Local Choice Birmngham. 1983. ـ٧٣
Kedourie (E)., Nationalism—London— (1974). ـ٧٤
Latham (J.G.)., Australia And The British Commonwealth. London—(1929). ـ٧٥
Leacook (S)., Elements Of Political Science—London— (1908). ـ٧٦
Lees. J.D., Maidment R.Aand Tappin. U., American Politics Today. Manchester.1985 London—(1958). ـ٧٧
Mahajan (V.D.)., Principles Of Political Science— Delhi—1970. ـ٧٨
Muir (r)., How Britain Is Governed—London—1933. ـ٧٩
Non—Self—Governing—Territories—United Nations Publication, Sales No. 1948. VIB.l. New York (1948). ـ٨٠
Odgers (W.B.)., Local Government—London—1913. ـ٨١
Schuman (F.L.)., International Politics. Anarchy And Order In The World Society. 7th. Ed. New York—1968. ـ٨٢
Schwarznberger (G)., Power Politics—A Study Of International Society. London1961. ـ٨٣
Stahl (K.M.)., British And Soviet Colonial System. London.1950. ـ٨٤
Stokes (R)., New Emperial Ideas —London—(1930). ـ٨٥
The Colonial Problem, Areporty study Groups Of The Royal Institute Of International Affairs—London—1937. ـ٨٦
The Lateo. Hoodphillips Paul Jackson., Constitutional And Administrative Law 7th Ed—London—1987. ـ٨٧
Ursula (H)., Development From Below Local Government And Finance In Developing Countries OF The Common Wealth. Oxford(1961). ـ٨٨
Vile M.J.C., Politics In The U.S.A. 3th. London.1983
Wheare (K.C.)., Federal Government 3rd Ed. London. ـ٩٠
Willam Hampton., Local Government And Urban Politics. London.1987. ـ٩١

Second: In French:

Bowie (R) Et Friedrich (C)., Sur Le Federalisme. Paris—1960. ـ٩٢
Burdeau (G)., Traité De Svience Politique—T—V. Paris—1953 ـ٩٣
Traité De Science Politque-T-Paris. 1967.
Traité De Science Polituqe-T-11-Paris, 1980.
Crosa (E)., La Constitutiion Italienne De 1948. Les Regions, "Les Provinces, Les Communes, Par Bodda Paris—(1950) ـ٩٤
Debbasch (C), Bourdon (J)., Pontier (J—M), Ricci (J.C.)., Institutions Et Droit Administratf —Paris (1960). ـ٩٥

٩٦- Duez (P) Et Debeyre (G)., Traité De Droit Administratif—Paris—1952.
٩٧- Duguit (Leon)., Le Cours De Droit Public General—Paris (1926) —Durand (Ch)., Confederation D'Etat Federal. Paris.1955.
٩٨- Heffer (J) Et Serman (W)., Des Revolution Aux Imperialismes 1815—1914, Hachette—(1973).
٩٩- L'oeuvre Sociale Et Humanitaire De La Societe Des Nations, Section D'information Secretariat De La Societe Des Nations—Geneve.
١٠٠- Palazzoli (C)., Les Regions Italiennes Contribution A L'etude De La Decentralisation Politique—Paris.1966.
١٠١- Rivero (Jean)., Droit Administratif, Dalloz—(1965).
١٠٢ Wauwe (L.V.)., Federalisme Utople Possibilite? Paris—1971.

Third: In Italian:

١٠٣- Buscema (V)& Fusco (R)., La Regione Friuli—Venezia Giulia. Milano—1982.
١٠٤- Carlo—Lavagna., Istituzioni Di Diritto Pubblico—Torino—1976
١٠٥- Defrancesco., Istituzioni Di Diritto Pubblico—Milano—1975 Diritto Constituzionale, Napoli, 1981.
١٠٦- Encilopedia Del Diritoo. Iv. Torion—1956.
١٠٧- Enciclopedia Treccani, Roma—1939.
١٠٨- Enciclopedia Cattolica. Vatican—1949.
١٠٩-

البحوث والمقالات باللغة الاجنبية :

١١٠- Addams (J)., The Potential Advantage Of The Mandate System. The Annals Of The American Academy Political And Social Science—Philadelphia—1921.
١١١- Angel (R.C.)., Integration, International Encyclopedia Of Social Sciences. Vol. 7 New York--(1978).
١١٢ Aron (R)., Limits To The Powers Of The United Nations. The Annals. Vol. (296). (1954).
١١٣- El Emary (A)., The Local Government. Report To The 4th. Inter—National Congress Of Political Science, Rome, Sep. 1948.
بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد العدد ٣و٤ ديسمبر ١٩٥٧ ، السنة ٢٧ ، القاهرة ، ١٩٥٧ .
١١٤- Frazao (S.O.)., International Responsibility For Non—Self—Governing Peoples. The Annals. Nov.1954.
١١٥- Gibbons (H.A.)., The Defects Of The System Mandates. The Annals,1921.
١١٦- Hudson (M.O.)., The League Of Nations And The Protection Of The Inhabitants Of Transferred Territories. The Annals—1921.
١١٧- Lescyer (M.G.).: Les Perspectives Actuelles De Decentra—Lisation Territoriele.

بحث منشور فى مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، العدد الاول ، السنة الثامنة ، القاهرة ، ١٩٦٦ .

١١٨- Myers (D.P):, The Mandate System Of The League Of Nations. The Annals—1921.

١١٩- Rappard (W.E.)., Human Rights In Mandate Territoroes. The Annals.1946 Annals (1946).

١٢٠- Sayer (F.B.)., Legal Problems Arising From The United Nations Trusteship System. The American Journal Intrt—National Law. Vol. 42. Number (4). April.,1948.

١٢١- Wright (Qu)., Human Rights And Charter Revision. The Annals,1958.

# الفهـرس

الصفحة



## الباب التمهيدى



## الباب الأول

حسن أبو عوف الكويتي

## الباب الثانى



## الباب الثالث

حسني أبو يوسف الليثي

٨١٤٢ / ١٩٨٩
٣ ـ ١٢١ ـ ٤٤٢ ـ ٩٧٧

International Press
انترناشونال بريس
٥ شارع جمال الشاهد ــ مدينة الصحفيين ت ٣٤٧٤٢٥٩

قرش جنيه

دار المستقبل العربي

٤١ شارع بيروت . مصر الجديدة

ت ٦٦٥٩٠٠ القاهـــــرة